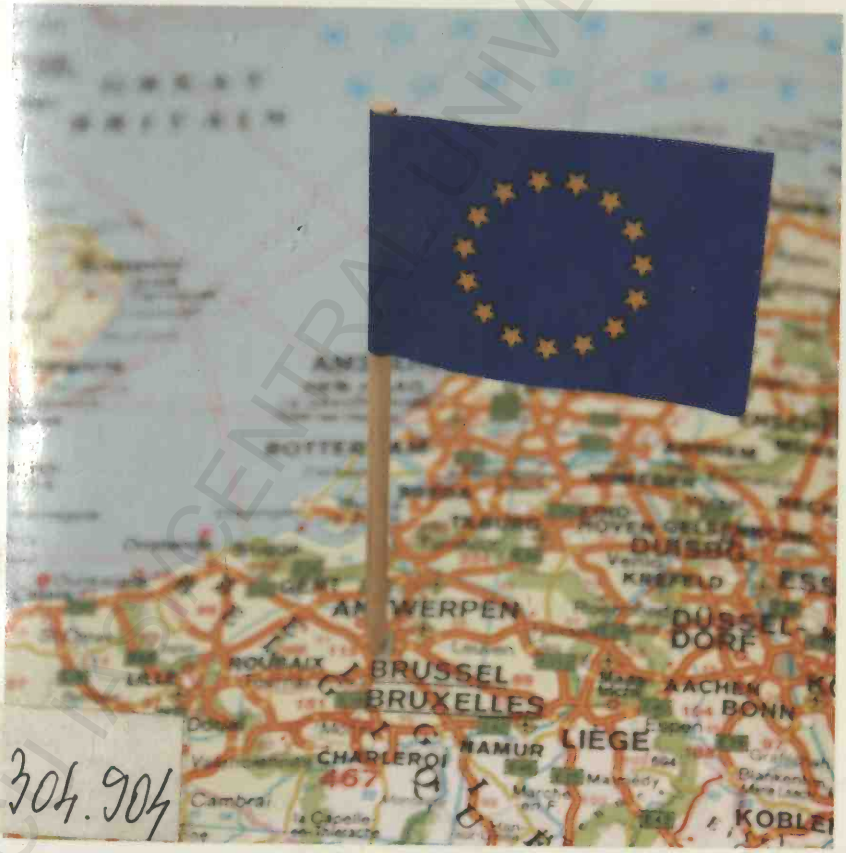
Pentru publice
și integrare europeană

Francisco Aldecoa Luzárraga,
Mercedes Guinea Llorente

EUROPA VIITORULUI
Tratatul de la Lisabona



III 304.904

Collegium
POLIROM

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Abrevieri 11
Prolog (José María Gil-Robles) 13
Prolog la ediția în limba română: o Europă posibilă și necesară 15

INTRODUCERE

Capitolul 1. Tratatul de la Lisabona, o întoarcere în viitor 21
1.1. Succesul integrării politice reclamă apariția Uniunii Europene 21
1.2. Crearea unei singure Europe: integrarea europeană între 1991 și 2008 22
1.3. Insuficiența modelului Uniunii Europene, inovarea politică și procesul constituțional ... 26
1.4. Criza constituțională = „moartea" Constituției? 28
1.5. Tratatul de la Lisabona, o recuperare consistentă a Constituției Europene 29
1.6. Europa viitorului: „întoarcerea în viitor" 31
1.7. Prezentarea și planul lucrării 33

Prima parte

TRATATUL DE LA LISABONA

Capitolul 2. Tratatul de la Lisabona: o reformă ambițioasă realizată printr-o metodă clasică 39
2.1. Un instrument tradițional de reformă 39
2.2. Tratul de la Lisabona: un tratat de reformă a vechilor tratate 41
2.3. Tratatul Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona 45
2.4. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona 48
2.5. Importanța și conținutul Tratatului de la Lisabona: principalele sale noutăți 49
2.6. Diferențe formale între Tratatul de la Lisabona și Tratatul Constituțional 54

Capitolul 3. Tratatul de la Lisabona: recuperarea substanței Constituției Europene 57
3.1. Ieșirea din labirintul constituțional: „întoarcerea în viitor" 57
3.2. Tratatul de la Lisabona și Constituția Europeană: recuperarea substanței 58
3.3. Factorii ce explică ieșirea din criza constituțională 60
3.4. Ce se salvează prin Tratatul de la Lisabona? 64
3.5. Ce se pierde „pe drum"? 68
3.6. Formula de recuperare: „strategia vălului" 71

Partea a doua

PROCESUL POLITIC

Capitolul 4. Procesul politic care conduce la Tratatul de la Lisabona: un proces constituţional 75

4.1. Insatisfacţia de la Nisa: declanşarea procesului constituţional 75
4.2. Demararea procesului constituţional: Declaraţia de la Laeken 77
4.3. Redactarea Constituţiei Europene: metoda convenţiei 79
4.4. Constituţia Europeană: principalele contribuţii 82
4.5. Referendumurile negative şi pauza de reflecţie 86
4.6. Preşedinţia germană şi mandatul primit de a redacta un tratat de „reformă": negocierea Tratatului de la Lisabona 89

Partea a treia

MODELUL UNIUNII EUROPENE

Capitolul 5. Modelul politic al Uniunii conform Tratatului de la Lisabona 97

5.1. Tratatul de la Lisabona şi explicitarea modelului politic European: federalismul interguvernamental 97
5.2. Uniunea Europeană: o uniune de state şi cetăţeni, chiar dacă Tratatul nu o mai exprimă explicit 98
5.3. Valorile şi principiile Uniunii Europene: de ce suntem împreună? 100
5.4. Obiectivele Uniunii Europene: pentru ce rămânem împreună? 103
5.5. Relaţiile dintre Uniune şi statele sale membre 107
5.6. Funcţionarea democratică a Uniunii: democraţia reprezentativă şi participativă 112
5.7. Rolul parlamentelor naţionale: „gardienii" competenţelor naţionale 117
5.8. Clauza de retragere şi posibilitatea revizuirii tratatelor în scopul reducerii competenţelor. Reversibilitatea integrării? 121

Capitolul 6. „Mai multă Europă socială": modelul economico-social. Politicile economice şi sociale 124

6.1. Dezbaterea din jurul ideii de „mai multă Europă socială" 124
6.2. Constituţionalizarea modelului social european: valori, obiective, drepturi şi principii ale Cartei 127
6.3. Instrumentele dezvoltării modelului social european: clauzele sociale, constituţionalizarea rolului interlocutorilor sociali şi a Summitului Social Tripartit 129
6.4. Revizuirea politicilor economice şi monetare, cât şi a finanţării Uniunii 131
6.5. „Mai multă Europă socială"? Bazele juridice ale politicilor economice şi sociale conform Tratatului de la Lisabona 134

Partea a patra

DREPTURILE FUNDAMENTALE, CONFORM TRATATULUI DE LA LISABONA

Capitolul 7. Drepturile fundamentale 141

7.1. Vizibilitatea şi protecţia drepturilor fundamentale: prima convenţie a elaborat Carta semnată la Nisa în anul 2000 141
7.2. Obligativitatea juridică a Cartei Drepturilor Fundamentale 144
7.3. Drepturile recunoscute: o contribuţie a Cartei 147

7.4. Excepţiile britanică şi poloneză 148
7.5. Aderarea Uniunii la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului 151

Partea a cincea

INSTITUŢII ŞI COMPETENŢE

Capitolul 8. Reforma instituţională conform Tratatului de la Lisabona : creşterea eficacităţii 157

8.1. O reformă instituţională ambiţioasă 157
8.2. Parlamentul European : codecizia în adoptarea legislaţiei europene 160
8.3. Consiliul European : comunitarizare ? 162
8.4. Consiliul : creşterea eficacităţii 164
8.5. Comisia : modificări indirecte care îi pot altera natura 165
8.6. Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate : simbolul ambiguităţii 167
8.7. Luarea deciziei : democraţie şi eficacitate 171

Capitolul 9. Sistemul de competenţe şi controlul principiului subsidiarităţii : o delimitare clară şi comprehensivă 173

9.1. Problematica delimitării competenţelor : *who's who ?* 173
9.2. Delimitarea şi catalogul competenţelor : explicitarea modelului deja existent 174
9.3. Controlul principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii : rolul parlamentelor naţionale în declanşarea „alertei timpurii" 179
9.4. Rolul regiunilor şi al colectivităţilor locale în controlul aplicării principiului subsidiarităţii 181

Partea a şasea

POLITICA INTERNĂ

Capitolul 10. Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie : o politică internă comună 187

10.1. Cooperarea judiciară şi poliţienească : o comunitarizare progresivă, începând cu Maastricht 187
10.2. Comunitarizarea celui de-al treilea pilier : consecinţe 189
10.3. Particularităţile instituţionale ale Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie 191
10.4. Excepţiile de la regimul general obţinute de Danemarca, Irlanda şi Marea Britanie 194

Partea a şaptea

POLITICA EXTERNĂ COMUNĂ

Capitolul 11. Politica Externă Comună : mai multă coerenţă, eficacitate şi vizibilitate 199

11.1. Uniunea Europeană, actor internaţional : problemele Politicii Externe Comune 199
11.2. Spre o politică externă responsabilă 201
11.3. Politica de vecinătate : noul cadru al relaţiilor cu proximitatea Uniunii 205
11.4. Mai multă vizibilitate şi eficacitate : personalitate juridică, regularizare unitară şi un cadru instituţional cu adevărat comun 207

11.5. Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate: coerenţă 209
11.6. Serviciul European de Acţiune Externă: spre o diplomaţie europeană comună 212

Capitolul 12. Politica Comună de Securitate şi Apărare conform Tratatului de la Lisabona: spre o apărare proprie a Uniunii Europene 214

12.1. O politică de securitate şi apărare specifică unei puteri civile 214
12.2. Dezvoltarea instrumentelor de gestionare a crizelor: extinderea Misiunilor Petersberg 216
12.3. Consolidarea capacităţilor: Agenţia Europeană de Apărare 218
12.4. Un instrument pentru o apărare proprie: angajamentul de asistenţă reciprocă 220
12.5. O politică externă credibilă: cooperarea structurată permanentă 222
12.6. Apărarea în faţa noilor ameninţări: clauza de solidaritate 223

Partea a opta

EUROPA VIITORULUI

Capitolul 13. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona şi următoarea revizuire a tratatelor: Europa viitorului 227

13.1. Ratificarea şi intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona 227
13.2. Posibilitatea modificării naturii Uniunii Europene: legitimitate şi eficacitate în revizuirea tratatelor 229
13.3. Procedura revizuirii ordinare: constituţionalizarea „metodei convenţiei" 231
13.4. „Micile reforme": „procedură simplificată" şi „pasarele" 233
13.5. O problemă nerezolvată: „ambuteiajul" ratificărilor naţionale 236

CONCLUZII

Capitolul 14. Tratatul de la Lisabona: constituţionalizarea şi consolidarea Uniunii 241

14.1. Aprecierea Reformei de la Lisabona prin prisma provocărilor formulate în Declaraţia de la Laeken 241
14.2. Contribuţia Tratatului de la Lisabona la consolidarea „modelului de uniune" 244
14.3. Tratatul de la Lisabona: o constituţie fără nume 247
14.4. Viitorul Europei şi răspunsul la necesităţile cetăţenilor: Grupul de Reflecţie asupra orizontului 2020-2030 249
14.5. Concluzii: Lisabona pregăteşte Uniunea pentru noile provocări 252

Addenda

RATIFICAREA, INTRAREA ÎN VIGOARE ŞI APLICAREA TRATATULUI DE LA LISABONA

1. Dificila ratificare a Tratatului de la Lisabona. Intrarea sa în vigoare la 1 decembrie 2009 257
2. Procesul politic între 2008-2009: doi ani între semnarea şi intrarea în vigoare a Tratatului 259
3. Cele două referendumuri irlandeze (2008 şi 2009). Ultimele ratificări 261
4. Dispoziţiile instituţionale şi munca de pregătire a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona 265

5. Unele teme politice ale aplicării Tratatului de la Lisabona 268
6. Europa viitorului este deja aici 273

Bibliografie 275

Anexă. *Declarația de la Laeken despre viitorul Uniunii Europene, Consiliul European, 14-15 decembrie 2001* 289

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. M. EMINESCU IAȘI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

AELC/EFTA	Acordul European de Liber Schimb
ARE	Asociaţia Regiunilor Europene
Art.	Articol
AUE	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
BEI	Banca Europeană de Investiţii
BENELUX	Belgia, Olanda, Luxemburg
CAGRE	Consiliul Afaceri Generale şi Relaţii Externe
CE	Comunitatea Europeană
CECA/CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului
CEDO	Convenţia Europeană a Drepturilor Omului
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CEEA/EURATOM	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CES	Confederaţia Europeană a Sindicatelor
CIG	Conferinţa Interguvernamentală
CJUE	Curtea de Justiţie a UE
COMECOM/CAER	Consiliul de Ajutor Economic Reciproc
COPS	Comitetul Politic şi de Securitate
COREPER	Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi
COSAC	Conferinţa Organelor Specializate în Afaceri Comunitare a Parlamentelor Naţionale
DO/DOUE	Buletinul oficial al UE
DOCE	Buletinul oficial al CE
ECOFIN	Consiliul Finanţe şi Economie
EEE/SEE	Spaţiul Economic European
IR	Înalt Reprezentant
JAI	Justiţie şi Afaceri Interne
OTAN/NATO	Alianţa Nord-Atlantică
PEC	Politica Externă Comună
PESC	Politica Externă şi de Securitate Comună
PESA	Politica Europeană de Securitate şi Apărare
PN	Parlamente Naţionale
PPE	Partidul Popular European
PSE	Partidul Socialist European
SEAE	Serviciul European de Acţiune Externă
SLSJ	Spaţiul de Libertate, Securitate şi Justiţie
TC	Tratatul CE
TCECA/TCECO	Tratatul CECO/CECA
TCEEA	Tratatul CEEA
TFUE	Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene

EU IASI/CENTRE ... UNIVERSITY LIBRARY

TUE	Tratatul Uniunii Europene
UCAIE	Uniunea Confederaţiilor Antreprenoriale şi Industriale din Europa
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică şi Monetară
UP	Uniunea Politică

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prolog

Cartea care se deschide cu acest prolog are un scop clar:

- studierea Tratatului de la Lisabona, înţeles ca un document ce realizează o recuperare selectivă a Constituţiei Europene.

Studiul începe prin analiza evoluţiei Uniunii Europene începând cu anul 1992, o analiză sintetică, dar completă, şi se încheie cu scurte concluzii referitoare la viitor.

Este o lucrare didactică, scrisă într-un limbaj simplu şi direct, având titluri şi subtitluri care caută, evident, să atragă atenţia cititorului. Intenţia de a servi procesului de învăţare justifică existenţa a numeroase repetiţii ce urmăresc, din diferite perspective, consolidarea mesajului principal, şi anume că prin Tratatul de la Lisabona a fost salvat conţinutul Constituţiei Europene, chiar cu preţul sacrificării formei. Această abordare a fost numită de autori „strategia valului".

Evident, după ce 18 state ratificaseră Tratatul Constituţional, iar altele două refuzaseră, problema politică era uşor de enunţat, iar eu, alături de mulţi alţii, am făcut-o de multe ori în calitate de preşedinte al Mişcării Europene:

- trebuia salvat conţinutul proiectului Constituţiei Europene, schimbându-i-se forma, astfel încât să nu mai pară acelaşi document.

Una dintre formele posibile o constituia reducerea sa la părţile I şi II, la care se adăugau o serie de protocoale şi declaraţii ce urmau să „umple" unele lipsuri, precum domeniul social sau cel al politicii economice comune. Este ceea ce, în glumă, numim „teoria înzorzonării", altfel spus, să „dai jos surplusul constituţional", dar să adaugi nişte „zorzoane", astfel încât să pară, în ansamblu, altceva decât înainte.

Era posibilă o astfel de soluţie? Poate, dacă statele ce ratificaseră Tratatul Constituţional – în primul rând Spania şi Luxemburg, care aveau, în plus, legitimitatea sporită a referendumurilor – ar fi adoptat, încă din primul moment, o poziţie mai fermă. Din păcate, nu o vom mai găsi vreodată, deoarece această poziţie fermă nu a fost manifestată atunci când trebuia, iar atunci când s-a încercat totuşi punerea ei în aplicare, în ultimul moment, sub forma unei mişcări – reuniunea de la Madrid –, ea a avut mai degrabă sensul unui sprijin tehnic decât politic.

Cealaltă soluţie era reprezentată de propunerea preşedintelui Sarkozy, făcută în timpul campaniei sale electorale, care constă în renunţarea la „costumul constituţional" şi trecerea la un „slip", aşa-zisul „Tratat simplificat". În final s-a renunţat şi la această propunere, precum şi la altele ale lui Sarkozy, deşi colegii noştri francezi continuă să numească acest tratat „simplificat", el nefiind de fapt nici una, nici alta. Nu este „tratat", deoarece avem, în realitate, trei tratate, şi nu este nici „simplificat", pentru că adăugirile îl fac complicat. Să nu avem şi noi iluzia „Tratatului simplificat", aşa cum li se întâmplă celor care nu recunosc încă eşecul acestei formule.

Soluţia care s-a impus – şi care se analizează un mod strălucit în această carte – este cea a păstrării „stofei" iniţiale, dar a transformării „costumului" dintr-unul de o piesă într-unul de „două piese", adică un „pantalon" şi un „sacou", care însă „nu ne mai îmbracă" la fel de bine şi nici nu „mai sunt la fel de elegante". Iar asta s-a realizat prin împărţirea Constituţiei în trei tratate şi eliminarea, în bună parte, a limbajului constituţional.

Am spus, „trei tratate", şi nu două, cum se afirmă în general, inclusiv în această carte, şi anume „Tratatul Uniunii Europene" şi „Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene".

Aparent este aşa, dar art. 6.1. al Tratatului Uniunii Europene, în noua sa redactare, stabileşte astfel: Carta Drepturilor Fundamentale „va avea aceeaşi valoare juridică precum Tratatele". Astfel, Carta devine cel de-al „treilea tratat", fiind, în egală măsură, ca şi celelalte două tratate amintite, drept primar al Uniunii Europene, ceea ce recunosc şi autorii acestei cărţi în cea de-a patra parte a lucrării.

Este deci momentul să ieşim din „capcana" celor „două Tratate" şi să atribuim Cartei întreaga sa valoare. Între altele, pentru următoarele două raţiuni:

- recunoaşterea valorii sale are legătură cu recunoaşterea „încăpăţânării" cu care a fost promovată de către Parlamentul European – o spun cu orgoliul celui ce a fost membru al PE;
- este parte a „scheletului de susţinere" ce „sună" cel mai mult a Constituţie.

Este adevărat, a fost „decupată" din partea organică forma constituţională, dar a fost păstrat ansamblul său de norme. Asta trebuie subliniat şi aplaudat.

Nu vreau să fac o interpretare a cărţii şi nici nu ar fi potrivit. Cartea reprezintă un excelent instrument de lucru, o analiză serioasă atât a procesului ce a dus la realizarea Tratatului de la Lisabona, cât şi a rezultatelor acesteia. Din punct de vedere federalist, de ce să nu o spunem, este o analiză destul de optimistă.

Este însă clar următorul fapt:

- Odată încheiată ratificarea, Tratatul permite începerea unei noi etape în evoluţia Uniunii Europene. O etapă plină de posibilităţi, dar şi de dificultăţi, unele deja semnalate de către autori. Cum ne-am obişnuit, în cazul construcţiei Europei unite, fiecare pas înainte aduce rezolvarea unor probleme şi evidenţiază existenţa altora, unele dintre acestea (dintre cele mai grave, precum funcţionarea Comisiei sau finanţarea Uniunii) urmând să ne „dea de furcă" în următorii cinci ani.

Felicitări autorilor pentru abordarea exhaustivă a realizărilor şi potenţialităţii acestui pas. Pe această nouă bază se poate munci pentru viitorul Uniunii.

José María Gil-Robles,
Director al Centrului de Excelenţă Jean Monnet „Antonio Truyol"
al Universităţii Complutense din Madrid, Preşedinte al Mişcării Europene,
fost preşedinte al Parlamentului European

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prolog la ediția în limba română: o Europă posibilă și necesară

Cartea de față reprezintă traducerea actualizată a celei de-a doua ediții publicate la Madrid în 2010 a lucrării *La Europa que viene : el Tratado de Lisboa*, ce explică importanța Tratatului de la Lisabona pentru modelul politic de integrare europeană din perspectiva relațiilor internaționale.

Ne aflăm la mai bine de un an de la intrarea în vigoare a Tratatului, timp în care se confirmă treptat teza centrală a cărții, și anume că Tratatul de la Lisabona reprezintă o recuperare a Tratatului Constituțional, tratat ce nu a ajuns să mai fie ratificat. De aceea, el nu este un simplu tratat ce modifică tratatele anterioare, ci unul care propune o schimbare profundă în direcția solicitată de către Convenția Europeană, adică a realizării de „mai multă Europă" și, mai ales, de „mai multă Europă politică". Distincția între Lisabona și tratatele anterioare ale UE este dată de însăși natura Convenției Europene. Vorbim despre o adunare politică ce, spre deosebire de conferințele diplomatice, a conceput un model complet de reformă a Uniunii Europene, o reformă cu viziune pe termen lung. Stat-candidat la aderare, România a luat parte la Convenție, fiind reprezentată printr-un membru al guvernului, dar și prin doi parlamentari.

Adoptarea Tratatului Constituțional, respectiv a Tratatului de la Lisabona, întreprindere ce presupune o importantă aprofundare a integrării europene, se datorează în principal următoarelor două motive:

- epuizarea metodei reformei progresive ce avea drept rezultat realizarea, la intervale scurte de timp, a unor revizuiri minimale a tratatelor. Se ajunsese la situația în care Uniunea era într-un permanent proces de reformă, ceea ce reclamă o schimbare a metodei care să permită realizarea unor pași mai importanți și a unei revizuiri majore a Tratatelor;
- cel de-al doilea motiv, care constituie de altfel unul dintre elementele centrale ale cărții, îl reprezintă extinderea UE spre centrul și estul Europei. Încă din introducere se afirmă teza succesului integrării europene și a formării unei Europe unice, aceasta fiind semnificația majoră a extinderii Uniunii Europene de la 15 la 27 de state membre. De aceea considerăm, pe de o parte, Tratatul de la Lisabona și, pe de alta, consolidarea ideii unei singure Europe ca fiind părți ale aceluiași proces politic european, generator al unei adevărate „mutații" a integrării europene.

Astfel, dacă marea extindere a fost posibilă pentru că Uniunea realizată prin Tratatul de la Maastricht capătă o dimensiune politică, în zilele noastre, aceasta reprezintă factorul care reclamă o aprofundare curajoasă a construcției politice, aprofundare realizată prin Tratatul de la Lisabona.

Relevanța noțiunii de „o singură Europă" capătă o semnificație specială prin faptul că această carte se publică acum în română, limba oficială a unuia dintre noile state membre, ce s-au integrat ca urmare a „marii reforme". În plus, pe noi, spaniolii, ne unește o relație consistentă cu comunitatea academică românească, urmare a numărului mare de studenți și cercetători din cele două țări ce participă la schimburile facilitate de programul Erasmus și de Spațiul European al Educației Superioare. În Spania este cunoscută și recunoscută importanta reflecție academică ce se desfășoară în instituțiile universitare românești, ceea ce devine fundamental în demersul comun de a gândi împreună Europa, de a explica și dezvolta pe mai departe procesul de integrare europeană.

La un an de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, încep deja să se întrevadă efectele acestuia, deschizătoare de noi perspective. În opinia noastră, se pot face trei tipuri de consideraţii în acest sens:

- În primul rând, trebuie să remarcăm noul impuls politic ce începe să fie perceput în instituţiile UE şi deci în politicile pe care le generează ele. Fără îndoială, noul preşedinte permanent al Consiliului European are un rol important în impulsionarea noii reforme a modelului economic al Uniunii, chiar dacă Tratatul nu îi atribuie foarte mari puteri executive. A început, de asemenea, să fie evident că preşedinţiile turnante ale statelor membre pierd din greutatea lor specifică în stabilirea agendei şi a leadershipului politic. Noile competenţe ale Parlamentului European şi, mai ales, voinţa acestuia de a şi le exercita determină, în egală măsură, un puternic impuls politic. În plus, este încă devreme să ne imaginăm efectele pe care le va avea asupra actorului internaţional numit Uniunea Europeană noua funcţie de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate. Probabil că acest nou echilibru instituţional, la care se adaugă Carta drepturilor fundamentale, este în măsură să explice poziţia beligerantă pe care instituţiile europene au adoptat-o faţă de Franţa în problema expulzărilor masive de romi de origine bulgară şi română, romi ale căror drepturi, în calitate de cetăţeni europeni, au fost grav călcate în picioare.
- În al doilea rând, ca o consecinţă a crizei financiare şi economice, dar şi a impulsului dat de către noile instituţii create, se pune, în ultimele luni, în mişcare o reformă majoră în integrarea economică europeană, de neimaginat cu doar puţin timp în urmă. În acest sens, au fost luate deja decizii importante în materie de supervizare a pieţelor financiare. A fost consolidată dimensiunea economică a Uniunii Economice şi Monetare prin măsuri de mare relevanţă, precum supervizarea multilaterală a politicilor bugetare ale statelor sau gestionarea deficitelor acestora. În fine, a fost aprobată „Strategia 2020", avându-şi finalitatea în coordonarea politicilor de creştere economică şi creare de noi locuri de muncă în statele membre. De remarcat că, în noua sa formă, Strategia conţine măsuri mult mai coercitive în raport cu statele membre decât vechiul format de la Lisabona. În concluzie, putem spune că guvernanţa economică a făcut importanţi paşi înainte de-a lungul ultimelor luni.
- În fine, ultima perioadă a fost marcată de importante decizii ale Consiliului, referitor la Serviciul European de Acţiune Externă, cunoscut ca reprezentând „diplomaţia comună a UE". Putem spune că am asistat la un şir de negocieri echilibrate, al căror rezultat permite punerea în mişcare a unei importante instituţii a UE, ce va administra politica externă a UE, pe de o parte, şi, pe de alta, o va sprijini pe Înalta Reprezentantă sau „ministra europeană de Externe" în formularea şi aplicarea unei politici externe comune a Uniunii Europene. Serviciul European de Acţiune Externă este operativ de la 1 decembrie 2010.

În ultimii ani a existat o intensă polemică între teoreticieni, întrebarea fiind:

- intrarea în vigoare a Tratatului va induce dinamici interguvernamentale în funcţionarea Uniunii sau, dimpotrivă, va favoriza metoda comunitară?

După un an, reafirmăm ipoteza pe care am apărat-o mereu, şi anume că metoda comunitară o contaminează pe cea interguvernamentală la nivelul Consiliului European, al Parlamentului European sau al Înaltului Reprezentant şi că pare a fi o abordare valabilă chiar şi pentru SEAE. Avem de-a face, desigur, cu o analiză preliminară, pe care practica şi dinamica politică o pot ratifica sau nu.

***

Vrem, cu această ocazie, să-i mulţumim din toată inima profesorului Iordan Bărbulescu pentru munca importantă realizată prin traducerea cărţii noastre. Profesorul Bărbulescu este un excelent profesor român şi european, care stăpâneşte foarte bine cele două limbi şi nu doar atât.

Profesorul Bărbulescu cunoaște la fel de bine cele două țări și culturi, dar și contextul general european, dată fiind perioada îndelungată în care a trăit și a muncit în Spania și alte țări europene. În plus, este de multă vreme implicat în diferite activități europene. Toate acestea au constituit premisele unei traduceri excelente, prin care a reușit să surprindă, cu mare acuratețe, multiplele nuanțe și perspective din care am examinat integrarea europeană. De altfel, profesorul Bărbulescu a publicat câteva lucrări importante în România, în care analizează reformele deschise de Convenția privind viitorul Europei și continuate prin Tratatul Constituțional și cel de la Lisabona, precum: *Uniunea Europeană. De la național la federal* (Tritonic, 2006), *Procesul decizional în Uniunea Europeană* (Polirom, 2008), *Tratatul de la Lisabona: implicații asupra instituțiilor și politicilor românești* (IER, 2011).

În fine, dorim să spunem că, în ultimii 20 de ani, am avut plăcerea să lucrăm cu profesorul Bărbulescu în diferite proiecte, bucurându-ne astfel pe deplin de avantajul cunoașterii și învățării reciproce.

De aceea, în final vrem să subliniem că ar fi fost imposibil să beneficiem de o mai bună traducere și o mai bună interpretare a operei noastre pentru publicul românesc.

Autorii

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

INTRODUCERE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 1

Tratatul de la Lisabona, o întoarcere în viitor

1.1. Succesul integrării politice reclamă apariția Uniunii Europene

Uniunea Europeană nu se bucură neapărat de o sănătate de fier. Mijloacele de comunicare în masă ne-au obişnuit cu ştiri alarmante, chiar catastrofale, privind Uniunea Europeană. Se pare că Uniunea Europeană reprezintă „o ştire" doar când se produce o neînţelegere între statele membre, când eşuează într-o reformă sau în adoptarea unei poziţii comune pe plan internaţional sau, în fine, când se aprobă reforme ce afectează un stat membru sau altul. Sunt însă imperceptibile evoluţiile zilnice, importante şi permanente, cele care au făcut ca integrarea europeană să fie considerată un experiment de succes, fără precedent, de integrare internaţională.

Tratatul de la Lisabona este un bun exemplu al acestei tendinţe. Pe de o parte, ziarele şi alte mijloace de comunicare au dedicat spaţii mari crizei europene cauzate de rezultatele negative ale referendumurilor din Franţa şi Olanda din iunie 2005. Pe de altă parte, relansarea construcţiei europene prin Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007 a trecut aproape fără a fi luată în seamă.

Dacă facem abstracţie de imaginea reflectată în mass-media şi încercăm să examinăm în mod obiectiv realitatea integrării europene, se poate observa că integrarea şi cooperarea între europeni se extinde, pe zi ce trece, în tot mai multe domenii şi state. Integrarea europeană a manifestat o adevărată „accelerare" la începutul anilor '90, ca o consecinţă a schimbărilor survenite în Europa şi în lume, prin crearea Uniunii Europene alături de Comunităţile Europene, cea care adăuga integrarea politică la cea economică şi deschidea astfel poarta aderării la UE a ţărilor aflate timp de patru decenii de cealaltă parte a „Cortinei de Fier".

Începând cu acel moment, Uniunea nu a încetat să se transforme şi să se adapteze, prin revizuirile succesive ale fundamentelor sale juridico-politice. Astfel, în mai puţin de zece ani, s-au succedat reformele realizate prin Tratatele de la Maastricht, Amsterdam şi Nisa. Numărul de state membre a crescut de la 12 la 27. Fără îndoială, această formulă de reformă parţială a Tratatelor la fiecare câţiva ani îşi arată limitele, rezultatul ei fiind adaptarea pe termen scurt a Tratatelor, ceea ce a creat un adevărat paradox:

- în momentul în care acestea intrau în vigoare, devenea deja necesară revizuirea lor.

Pe de altă parte, procesul politic european avea o altă urgenţă:

- încorporarea cetăţeanului european într-un proces care depăşea, progresiv, simpla dimensiune economică, specifică începutului integrării.

Aceste realităţi vor conduce la inovarea politică reprezentată de Convenţia Europeană – o veritabilă adunare constituantă –, care a redactat Tratatul Constituţional, un text fără precedent în istoria UE.

Obiect al unor dezbateri intense, Constituţia Europeană nu a ajuns să intre niciodată în vigoare din cauza rezultatelor negative ale referendumurilor din Franţa şi Olanda din primăvara anului 2005. Cu toate acestea, procesul constituţional nu a fost considerat „închis" şi nici Constituţia nu a fost considerată „moartă". În aceste circumstanţe şi dovedind o atitudine pragmatică, Consiliul European a decis să „aştepte" apariţia unor circumstanţe favorabile, care să permită reluarea procesului de adâncire a construcţiei europene. Iar aceste circumstanţe favorabile au apărut odată cu alegerile prezidenţiale din Franţa, astfel încât guvernele statelor membre au reuşit să ajungă la un acord şi să semneze, pe 13 decembrie 2007, Tratatul de la Lisabona.

Tratatul de la Lisabona avea drept obiectiv principal „resuscitarea" Constituţiei Europene, operând unele modificări formale, dar recuperând majoritatea noutăţilor acesteia. Prin revenirea la structura tradiţională a tratatelor, acele state care au avut, cu ocazia referendumurilor, probleme de ratificare le puteau evita mai uşor; se garanta astfel o ratificare mai liniştită. Pentru salvarea Constituţiei sub forma unui Tratat de reformă, statele membre au folosit ceea ce putem numi „strategia vălului". Tratatul de la Lisabona conţine 95% din noutăţile Constituţiei, dar acestea sunt „ascunse" sau, altfel spus, „acoperite cu un văl", adică cetăţenii nu văd că este vorba, de fapt, despre acelaşi tratat, „camuflat". Acesta a fost formatul convenit pentru a putea asigura viabilitate reformei. Ceea ce dorea Consiliul European era un proces liniştit de ratificare a Tratatului, astfel încât acesta să intre în vigoare la 1 ianuarie 2009 sau, în orice caz, înainte de 1 iunie 2009, data la care se organizau alegerile pentru Parlamentul European.

Putem spune deci că:

- Tratatul de la Lisabona nu realizează o reformă de mică amploare în stilul celor precedente, ci are ambiţia de a furniza Uniunii instrumentele necesare pentru a face faţă, în următoarele decade, noilor provocări;
- Tratatul de la Lisabona configurează Europa următoarelor decade şi face acest lucru întorcându-se la principiile Constituţiei, chiar dacă aceasta nu a mai apucat să intre în vigoare formal.

1.2. Crearea unei singure Europe: integrarea europeană între 1991 şi 2008

Procesul politic al Uniunii Europene a fost iniţiat la începutul anilor '90, prin convocarea, în anul 1991, a unei Conferinţe Interguvernamentale dedicată creării Uniunii Politice. Lucrările acesteia – alături de cele ale Conferinţei Interguvernamentale dedicate Uniunii Economice şi Monetare – au culminat cu aprobarea, prin Tratatul de la Maastricht, a Uniunii Europene. Cum bine se ştie, integrarea europeană nu începea în acel moment,

ci data din anul 1950, când, la 9 mai, ministrul francez al Afacerilor Externe Robert Schuman propunea inamicului său tradiţional, Germania, precum şi altor state europene interesate, să-şi pună în comun producţia de cărbune şi oţel, operaţiune percepută ca primul pas pentru crearea „unei federaţii europene necesare menţinerii păcii"[1].

Declaraţia Schuman punea bazele metodei comunitare ce permitea atingerea unor obiective politice prin utilizarea instrumentelor specifice integrării economice. Astfel, a apărut Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului (CECO), creată în 1952, la care s-a adăugat Comunitatea Economică Europeană şi Comunitatea Europeană a Energiei Atomice, stabilite prin Tratatele de la Roma din 25 martie 1957.

Aceste comunităţi, baze ale viitoarei Uniuni Europene, au adus statelor membre importante beneficii politice şi sociale, precum:

- pacea;
- consolidarea şi întărirea democraţiei;
- prosperitatea;
- coeziunea economică şi socială.

Faţă de Comunitatea Europeană, Uniunea Europeană adaugă construcţiei europene logica politică şi dimensiunea politică. Acest salt în „necunoscut" reprezenta răspunsul la schimbările ce avuseseră loc în Europa şi în lume, odată cu sfârşitul Războiului Rece. Uniunea Europeană ca uniune politică ia deci naştere cu ambiţia de a reprezenta un „magnet" cu ajutorul căruia să atragă ţările din Europa Centrală şi de Est, dar şi cu dorinţa de a le încorpora în momentul în care doreau şi erau pregătite – atât ele, cât şi Comunitatea Europeană[2].

UE a împlinit 18 ani ca uniune politică şi se poate observă că „aventura" integrării reprezintă un real succes. Însuşi Consiliul European afirmă în 2001 că „în ultimii zece ani s-a constituit scheletul unei uniuni politice şi s-a stabilit o cooperare în domeniul politicii sociale, a pieţei muncii, azilului, migraţiei, cooperării poliţieneşti, justiţiei şi politicii externe, precum şi în domeniul unei politici comune de securitate şi apărare"[3].

Prin extinderea Uniunii Europene spre ţările din Europa Centrală şi de Est se năştea ideea creării unei singure Europe, capabile să depăşească definitiv diviziunea existentă timp de patru decenii între cele „două Europe". Acest proiect politic de încorporare a

1. Robert SCHUMAN, *Declaración*, 9 mai 1950.
2. În magnificul discurs rostit la Colegiul de la Bruges de către Jacques Delors, preşedintele Comisiei Europene de la acel moment, acesta vorbea despre necesitatea continuării acţiunii prin care Comunitatea Europeană – pe atunci exclusiv economică – să avanseze spre integrarea politică pentru a putea, astfel, să facă faţă responsabilităţii istorice de a ajută ţările din Est în transformarea lor democratică. „Europa comunistă explodează în faţa ochilor noştri (...) Aşa cum au spus-o deja mulţi lideri europeni, este Comunitatea noastră, o Comunitate bazată pe imperiul legii, o entitate democratică şi o economie prosperă, care a servit drept model şi catalizator pentru aceste evoluţii (...) Cum altfel am putea să ne asumăm responsabilitatea, facilitând în acelaşi timp calea pentru crearea unei Europe lărgite, decât urmărind continuarea integrării europene?" – JACQUES DELORS, „Una Unión necesaria", Discurso ante el Colegio Europeo de Brujas, 17 octombrie 1989, în Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 591-596.
3. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea", *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 decembrie 2001, Anexo I.

ţărilor din Estul Europei în procesul general european s-a realizat, cum bine ştim, prin „marea extindere" produsă între 2004 şi 2007, în urma căreia UE numără astăzi 27 de state membre[1]. Astfel, din ce în ce mai mult, termenul „Europa" este identificat cu Uniunea Europeană, întărindu-se ideea că există un model unic, cel al Uniunii Europene, care s-a impus în faţa altora ce păreau, la vremea lor, să constituie alternative, precum EFTA sau CAER.

În aceşti ultimi 18 ani au fost obţinute multe succese interne şi internaţionale. Astfel, Uniunea a devenit o piaţă internă integrată şi prosperă, are o monedă proprie, puternică şi recunoscută la nivel internaţional – euro. A fost creat un spaţiu de liberă circulaţie pentru cetăţenii UE, posibil datorită existenţei unor politici comune de securitate. S-au dezvoltat ample politici sociale, precum cele destinate securităţii alimentare, protecţiei consumatorilor, cercetării sau dezvoltării tehnologice, educaţiei etc. Uniunea s-a consolidat ca prima putere comercială mondială, dar şi în domeniul ajutorului umanitar, fiind cel mai important donator mondial de ajutoare oficiale directe. UE se afirmă, din ce în ce mai mult, ca un actor internaţional implicat în gestiunea crizelor, care îşi asumă leadershipul unor iniţiative internaţionale vizând guvernanţa globală, precum lupta împotriva schimbărilor climatice.

Aceste succese şi progrese au fost posibile datorită unei logici speciale, de adâncire a integrării europene, pe care au urmărit-o actorii politici şi care a fost instrumentată prin intermediul reformelor succesive ale tratatelor fundamentale. Uniunea Europeană, ca organizaţie internaţională, se bazează în funcţionarea sa pe principiul atribuirii competenţelor de către statele sale membre. De aceea, UE poate face doar ceea ce îi permit tratatele sale. Asta explică de ce apariţia unor noi domenii de intervenţie la nivel supranaţional au fost precedate, în toate cazurile, de reforme ale tratatelor europene, acestea fiind realizate prin intermediul unor conferinţe internaţionale ce reunesc reprezentanţii guvernelor statelor membre şi care poartă numele de Conferinţe Interguvernamentale.

Uniunea Europeană ia naştere, aşa cum am spus, prin Tratatul de la Maastricht din 1992, în vigoare începând cu luna noiembrie 1993, deşi apariţia sa fusese negociată la Conferinţa Interguvernamentală convocată în 1991[2]. Integrării economice a Pieţei Interne, pusă în operă de reformele anterioare, i-au fost adăugate domenii aparţinând integrării politice, rezervate tradiţional politicii înalte, dar şi altele specifice integrării europene, cum ar fi politicile sociale. Altfel spus, odată cu Tratatul de la Maastricht, se punea în mişcare, alături de Comunităţile Europene, nou-creata Uniune Europeană, ce adăuga celor trei comunităţi economice două noi domenii: cooperarea interguvernamentală în materie de Politică Externă şi de Securitate Comună, pe de o parte, şi, pe de alta, pe cea specifică domeniilor Justiţiei şi Afacerilor Interne. În acelaşi timp se punea în mişcare Uniunea Economică şi Monetară, se crea cetăţenia Uniunii Europene şi se introduceau

1. În mai 2004 au aderat Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia, Ungaria, Cipru şi Malta, iar la 1 ianuarie 2007, România şi Bulgaria.
2. Modelul Uniunii Europene, termen înglobând ideea de progres al integrării politice, a fost definit în 1984 de către PE. Acesta a aprobat un proiect de Constituţie Europeană, numit „Proiectul de Tratat al Uniunii Europene" şi cunoscut ca „Proiectul Spinelli", după numele principalului său autor. Acest document al PE, deşi nu a intrat niciodată în vigoare, a anticipat cadrul politic al viitoarei UE – Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *La Integración Europea*, *op. cit.*, pp. 59-88; Francesco CAPOTORTI, Maynard HILF, François JACOBS y Jean-Paul JACQUÉ, *The European Union Treaty: Comentary on the draft adopted by the European Parliament on 14 February 1984*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

noi baze juridice pentru politici sociale precum sănătatea publică, cultura, reţelele transeuropene, cooperarea pentru dezvoltare, educaţia şi formarea profesională etc.

Tratatul de la Amsterdam, ce a intrat în vigoare în anul 1997, a avut ca obiectiv adaptarea şi dezvoltarea Tratatului de la Maastricht, adică perfecţionarea modelului Uniunii Europene. Se întărea, astfel, caracterul democratic al Uniunii prin stabilirea unei „proceduri de garanţie democratică" ce permitea sancţionarea statelor membre ce încălcau principiile democratice şi drepturile omului. Tratatul cuprindea noutăţi importante în materie de nediscriminare şi transforma principiul egalităţii de gen într-unul transversal, adică general. Prin această reformă, UE se centra pe modelul social, punându-se bazele juridice necesare demarării unei politici specifice pieţii muncii. De asemenea, Tratatul dezvolta şi perfecţiona instrumentele specifice politicii externe şi de securitate comune (PESC) şi începea comunitarizarea politicilor privind azilul, vizele şi imigraţia. Aflată în faţa unei inevitabile extinderi spre Est, Uniunea Europeană, prin Tratatul de la Amsterdam, deschidea posibilitatea demarării, de către statele membre, a „cooperării consolidate" ; astfel, un grup de state membre ce pot şi doresc să urmeze această cale pot să aprofundeze integrarea europeană fără a fi nevoite să le aştepte pe celelalte. Misiunea Tratatului de la Amsterdam a fost, aşadar, de a dezvolta Tratatul de la Maastricht în acele domenii în care acesta îşi demonstrase limitele.

Conferinţa Interguvernamentală care a precedat Tratatul de la Amsterdam avea pe agendă şi o ambiţioasă reformă a sistemului instituţional, având în vedere că nu mai fusese revizuit de la crearea Comunităţilor Europene. Scopul principal îl constituia pregătirea sa pentru extinderea UE spre Europa Centrală. Acest acord nu a putut fi însă realizat pe durata Conferinţei Interguvernamentale premergătoare semnării Tratatului de la Amsterdam, fiind amânat pentru o viitoare Conferinţă Interguvernamentală şi devenind, astfel, sarcina principală a următoarei Conferinţe Interguvernamentale, cea care a precedat semnarea Tratatului de la Nisa. În acest fel, Tratatul de la Nisa avea, până la urmă, ca obiectiv principal pregătirea sistemului instituţional european pentru marea extindere spre Est. Din acest punct de vedere, guvernele statelor membre ajunseseră la dezacorduri atât de importante, încât însuşi Tratatul de la Amsterdam prevedea, într-o declaraţie anexată, necesitatea convocării unei alte CIG în vederea revizuirii sale, prin abordări diferite şi de mai mare amploare.

În concluzie, putem spune că Uniunea Europeană s-a dezvoltat sub forma unui proces dinamic de integrare, această evoluţie fiind posibilă prin revizuirea periodică a tratatelor. Încă de la crearea Uniunii, tratatele au avut o dublă dinamică :

- pe de o parte, aprofundau proiectul european prin deschiderea acestuia spre tot mai multe domenii ;
- pe de alta, democratizau sistemul decizional prin conferirea unei puteri decizionale şi de control din ce în ce mai mari Parlamentului European, ales prin sufragiu universal direct.

Cu toate acestea, Tratatele europene realizau de fiecare dată reforme insuficiente, rezultate ale Conferinţelor Interguvernamentale, unde deciziile se luau prin consens şi unde guvernanţii se mulţumeau cu agende lipsite de ambiţie, fiind dispuşi la concesii puţin costisitoare din punct de vedere politic. Aceste revizuiri parţiale ce se petreceau periodic pot fi făcute responsabile pentru evoluţia „timidă" de la Comunităţile Europene la o Uniune Europeană, înţeleasă ca un proces continuu de integrare.

1.3. Insuficiența modelului Uniunii Europene, inovarea politică şi procesul constituțional

Prin Declarația 23, Tratatul de la Nisa a deschis un proces de inovare politică ce debuta promițător, şi anume consensual, şi stabilea că Uniunea trebuia adaptată astfel încât să fie capabilă să facă față viitoarelor provocări. Se stabilea, în plus, că această reformă trebuia realizată după un format diferit față de cele anterioare[1]. Se recunoaştea explicit caracterul limitat şi uneori chiar inadecvat al Conferințelor Interguvernamentale, precum şi al revizuirilor parțiale realizate de către acestea în introducerea reformelor de care avea nevoie Uniunea Europeană. Prin urmare, se stabilea ca următoarea reformă să se realizeze printr-o metodă diferită, care să fie anticipată şi pregătită printr-o amplă dezbatere, la care să participe societatea civilă europeană şi care mai apoi să se desfăşoare în interiorul unei structuri specializate. Mai mult, această declarație stabilea şi o listă de teme restante, ce nu conținea deloc reforme minore, ci, dimpotrivă, enumera o serie de probleme nerezolvate de-a lungul timpului, dintre care unele aveau chiar o adevărată dimensiune constituțională[2].

Ajungem astfel la Declarația de la Laeken, adoptată un an mai târziu, care este considerată piatra de temelie a inovării politice, deoarece prin ea se inițiază un proces de reformă de natură constituțională[3]. Această declarație, un text de inspirație federală, identifică provocările cărora UE trebuie să le facă față şi să le răspundă rapid şi eficient:

- apropierea Europei de cetățenii săi;
- edificarea unui spațiu politic într-o Uniune extinsă;
- transformarea Uniunii într-un actor internațional relevant.

În acest scop, se identifică, sub forma a mai mult de 60 de întrebări, o serie de domenii a căror reformă trebuia analizată şi realizată.

Aceste întrebări, care constituiau agenda viitoarei reforme, abordau de fapt toate chestiunile fundamentale ale integrării europene, eliminând, în plus, ideea existenței unor teme tabu, aşa cum s-a întâmplat mereu cu ocazia celorlalte reforme. Între temele tabu, la loc de frunte se găsea cea referitoare la oportunitatea elaborării unei Constituții pentru Europa.

În ceea ce priveşte modelul reformei, era subliniată necesitatea a două inovații. În primul rând, se ridica pentru prima dată problema realizării unei reforme globale care să pună în discuție dezvoltarea Uniunii sub toate aspectele, renunțându-se astfel la reformele parțiale de până atunci. În al doilea rând, apărea ideea că, pentru a realiza o Uniune mai „accesibilă cetățenilor săi", trebuia luată în considerare elaborarea unei Constituții. Aceasta presupunea un salt calitativ fără precedent în evoluția Uniunii, fiind deja o opțiune clară pentru un model federal explicit al Uniunii Europene.

---

1. A se vedea, referitor la această tema, *Declaración 23 aneja al Tratado de Niza*, semnată la 26 februarie 2001; *DOCE* C 80, la 10.03.2001, pp. 85-86.
2. Temele ce urmau a fi dezbătute erau: delimitarea mai exactă a competențelor între state şi UE, delimitare care să respecte principiul subsidiarității; statutul Cartei drepturilor fundamentale în UE, Proclamația de la Nisa; simplificarea Tratatelor în scopul clarificării şi facilitării înțelegerii acestora; definirea funcției parlamentelor naționale în arhitectura europeană.
3. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de Europea", *op. cit.*

Introducerea unui nou model era însoţită şi de cea a unei noi metode, mai precis a unui nou mod de a se înfăptui reforma. Având în faţă experienţa Parlamentului European, care redactase deja o Cartă a Drepturilor Fundamentale, Consiliul European a atribuit misiunea realizării unei analize preliminare a reformei unui organ singular în peisajul instituţional european, şi anume a unei „Convenţii". Astfel s-a format „Convenţia Europeană", un fel de Adunare cvasiparlamentară, la ale cărei lucrări au participat reprezentanţi ai statelor membre – la nivel de guverne şi parlamente naţionale –, dar şi ai instituţiilor comune europene – Parlamentul European şi Comisia Europeană –, precum şi observatori. Convenţia a lucrat îndeaproape cu societatea civilă şi a operat cu metode foarte diferite de cele ale unei Conferinţe Interguvernamentale (CIG), fiind deschisă, transparentă şi luând decizii prin consens.

Din ziua în care şi-a inaugurat lucrările, sub conducerea fermă a lui Valery Giscard d'Estaing, Convenţia nu s-a mulţumit cu statutul de simplu organ de reflecţie. Sprijinindu-se pe o legitimitate specială, conferită de faptul că cei mai mulţi dintre membrii săi erau parlamentari aleşi, Convenţia şi-a autoasumat sarcina de a redacta un Tratat Constituţional. Într-un timp record – 16 luni – a reuşit adoptarea prin consens a unui text unic ce era, nici mai mult, nici mai puţin decât un tratat prin formă şi o constituţie prin conţinut. Cunoscut şi sub denumirea de „Constituţia Europeană", acest tratat nu a constituit o inovaţie doar la nivelul formei, ci şi la cel al conţinutului reformelor propuse pentru sistemul politic comunitar, fiind considerat purtătorul celei mai importante reforme a Uniunii realizate vreodată.

Conferinţa Interguvernamentală, organul menit să aprobe reforma, şi-a însuşit propunerile Convenţiei, introducând unele modificări, dar, deosebit de important, a acceptat forma de Constituţie a acestuia, cât şi principiile generale de reformă[1]. CIG nu a alterat noua orientare, noile instituţii şi instrumente, modificările operate aprofundând, mai degrabă, modelul propus de către Convenţie. Triumfă astfel legitimitatea politică a unui text ce fusese redactat de către un organism politic mai participativ şi deschis decât tradiţionala CIG, fapt recunoscut chiar de Conferinţa Interguvernamentală.

Constituţia europeană era rezultatul unui proces politic de inovare, reflectând, în principal, opţiunea pentru o integrare politică expresă, spre deosebire de metoda internaţională şi economică din etapele anterioare. Este adevărat că Uniunea Europeană, înfiinţată din anul 1992, avea deja o dimensiune politică, dar natura sa politică era exprimată mai degrabă implicit. Uniunea Europeană este o uniune politică, pentru că deţine competenţe de acest tip şi adânceşte democratizarea sistemului, abandonând, treptat, simpla dimensiune economică. În plus, Constituţia nu numai că explicita dimensiunea politică, dar introducea reforme majore care să-i permită Uniunii rezolvarea unor mari provocări, precum funcţionarea eficientă şi după extindere sau întărirea poziţiei de actor internaţional.

---

1. Trebuie să amintim că această CIG atipică a avut dificultăţile sale în negocierea acordului asupra Tratatului Constituţional. Iniţial era stabilit ca lucrările sale să se încheie în decembrie 2003, obiectiv nerealizat din cauza opoziţiei Spaniei şi Poloniei, care nu erau de acord cu noua formulă de vot în Consiliu, cu dublă majoritate. Asta a dus la o întrerupere a negocierilor în CIG, acestea fiind reluate doar în primăvara anului 2004, după schimbarea guvernului spaniol şi flexibilizarea poziţiei celui polonez – Derek BEACH, *Dynamics of European Integration. Why and When EU Institutions Matter*, Londra, Palgrave-Macmillan, 2005, pp. 183-213; Finn LAURSEN, „Enter the Member States: An Analysis and Evaluation of the Intergovernmental Conference 2003-2004", *L'Europe en Formation*, no. 4, 2004, pp. 31-52.

Constituţia Europeană urmărea să arate cetăţeanului natura politică a acestei Uniuni. Aceasta explica, prin urmare, caracterul politic al Uniunii şi o făcea inclusiv prin aceea că se prezenta sub forma unui text constituţional, a unei Constituţii, aşa cum este aceasta cunoscută de cetăţeni într-un sistem politic democratic. Caracterul politic explicit era reflectat în întregul text, mai ales în partea I, prin structura aleasă, simplificarea redactării şi a instrumentelor, redactarea valorilor, principiilor şi obiectivelor Uniunii, prezentarea sistemului său instituţional, prezentarea competenţelor şi elaborarea catalogului acestora, enumerarea drepturilor fundamentale protejate de către UE, a principiilor democratice şi multe altele. Aceste elemente nu erau toate neapărat noi : unele existau deja într-o formă implicită în sistemul Uniunii, iar altele chiar explicit, fiind însă astfel formulate în vechile tratate, încât erau dificil de înţeles de către cetăţenii europeni. Din acest punct de vedere, Constituţia avea meritul de a le prezenta într-un mod uşor de înţeles şi de a le explicita caracterul politic, ascuns până la acel moment.

1.4. Criza constituțională = „moartea" Constituției?

Principalul obiectiv al Constituţiei Europene a fost, prin urmare, acela de a apropia UE de cetăţenii săi. În acest sens, se credea că cel mai bun mod de a face acest lucru era ca, alături de ratificarea tradiţională a noului tratat – prin parlamentele naţionale şi/sau referendumuri, acolo unde era cazul –, cetăţenii Uniunii să-şi dea în mod direct avizul asupra Constituţiei prin organizarea unui referendum la nivelul Uniunii. Membrii Convenţiei care propuseseră acest lucru s-au gândit ca acest referendum organizat la scară europeană să aibă loc odată cu alegerile pentru Parlamentul European, adică în iunie 2004. Până la urmă, nu a fost posibilă organizarea acestei consultări populare, deoarece lucrările Conferinţei Interguvernamentale 2003 s-au prelungit mult peste termenul stabilit iniţial – din pricina vetoului Spaniei şi Poloniei. În această situaţie, Parlamentul European şi alte instituţii europene au stabilit, ca soluţie de rezervă, ca ratificarea Tratatului Constituţional şi organizarea referendumurilor, acolo unde era cazul, să aibă loc cam în aceeaşi perioadă în toate statele membre, astfel încât să se asigure o „dimensiune europeană" acestui eveniment. Obiectivul acestei iniţiative era de a se asigura o reală dimensiune europeană, fără „contaminarea" sa cu problematica naţională, în dezbaterile cetăţeneşti ce se organizau pentru cunoaşterea şi înţelegerea textului Tratatului Constituţional. Guvernele statelor membre au ignorat însă această solicitare, planificând ratificarea, respectiv organizarea de referendumuri, fără o minimă acţiune de coordonare între ele.

Criza constituţională s-a declanşat în iunie 2005, când, în aceeaşi săptămână, francezii şi olandezii au respins prin referendumuri succesive Tratatul Constituţional. Cauza principală a fost exact cea semnalată înainte, şi anume faptul că o dezbatere ce trebuia să fie europeană a fost transformată într-una naţională. În urmă acestor două voturi negative, Constituţia părea „rănită de moarte", iar Uniunea Europeană părea să intre într-o criză existenţială. Confruntat cu această situaţie, Consiliul European a decis trecerea UE într-o pauză de ratificare în timpul căreia să se organizeze dezbateri care să ducă la găsirea celui mai potrivit remediu pentru presupusa înstrăinare a cetăţenilor din UE. Se anticipa faptul că respectiva pauză putea dura până la doi ani, adică până atunci când Franţa şi în Olanda ar fi avut guverne noi, capabile să ofere o soluţie la problemele pe care tot ele le provocaseră.

În cei doi ani urmau să se desfăşoare dezbateri. Analizându-le *a posteriori*, acestea nu s-au dovedit deosebit de utile, demonstrând mai degrabă că există consens între statele membre cu privire la modelul propus de construire a Europei, fără a se oferi alte soluţii. Absenţa unor propuneri alternative a fost interpretată ca dovadă a acordului majorităţii cu privire la modelul şi metoda de integrare prin care Uniunea ajunsese până aici. Doar Tony Blair, în perioada preşedinţiei britanice a Consiliului, a ţinut să reamintească viziunea britanică tradiţională de aprofundare a dimensiunii economice a Uniunii, dublată de neglijarea celei politice; propunerea sa a rămas însă fără ecou.

În primăvara anului 2007 începuseră deja să se clarifice principalele necunoscute, întărindu-se certitudinea că Sarkozy urma să fie următorul preşedinte francez. În acelaşi timp, preşedinţia germană a Consiliului realiza progrese în consultările bilaterale pe care le antamase cu statele membre referitor la modul de depăşire a crizei constituţionale. Până una-alta, nu era tocmai uşor să consideri „moartă" o constituţie care, deşi respinsă prin referendum în două state, fusese ratificată de alte 18, iar în două dintre acestea chiar prin referendum, aşa cum s-a întâmplat în Spania şi Luxemburg. Dacă Constituţia nu putea fi declarată pur şi simplu „moartă", la fel de clar era şi că nu putea intra în vigoare neschimbată, având în vedere rezultatul referendumurilor din Franţa şi Olanda.

Ca urmare a unor abile negocieri, preşedinţia germană a reuşit să scoată Uniunea Europeană din criza constituţională, realizând, cu prilejul Consiliului European din iunie 2007, un acord referitor la mandatul de revizuire a Constituţiei. Formula de soluţionare a fost anticipată de către preşedintele Sarkozy atunci când propunea negocierea unui „Tratat simplificat", care să recupereze reformele instituţionale esenţiale pentru Uniune. Această formulă a fost numită de către specialişti „recuperare selectivă", deoarece căuta să salveze, în vederea includerii în noul tratat, elemente existente în Tratatul Constituţional. Preşedinţia germană a mers însă mai departe pe această cale, intenţionând să salveze întreaga Constituţie.

Altfel spus, Constituţia, care nu murise niciodată cu adevărat, a fost salvată şi i s-a oferit o nouă oportunitate de a fi aplicată, sub aparenţa unui nou Tratat de reformă, dar şi-a pierdut forma constituţională.

1.5. Tratatul de la Lisabona, o recuperare consistentă a Constituției Europene

Noul tratat, Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, salva fondul Constituţiei Europene, recuperând 95% dintre reformele şi noile instrumente pe care le conţinea Constituţia[1]. Nu a existat de fapt nici o intenţie de a se începe de la zero sau de a se deschide un nou proces de reformă, punctul de plecare al noilor negocieri constituindu-l „vechea" Constituţie. Se revenea, cu toate acestea, la forma clasică, cea a tratatelor. Se pierdea, astfel, saltul înainte pe care îl reprezenta pentru cetăţean existenţa unei constituţii

1. Comisia pentru UE a Parlamentului danez a apreciat că mandatul de redactare al Tratatului de la Lisabona avea, în conţinut, 95% din reformele Tratatului Constituţional – FOLKETINGET-EUROPAUD VALGET, *Offentlig referat fra Europaudvalgets åbne møde den 13.juli 2007*, p. 27, www.eu-oplysningen.dk.

ce asigura explicitarea politică a finalităţii Uniunii. În procesul de salvare a fondului Constituţiei, a fost folosită o strategie pe care o putem numi strategia „vălului". Această strategie a constat în ascunderea sub „un văl" – acela al tratatelor clasice – a elementelor de bază ale unei constituţii, astfel încât reforma să pară nouă, iar noul Tratat să poată fi ratificat prin intermediul parlamentelor naţionale, evitându-se, astfel, referendumurile.

Tratatul de la Lisabona a putut include, în acest fel, marile câştiguri ale Constituţiei, precum: mai multă democraţie, eficacitate, prezenţa în lume şi solidaritate pentru UE. Astfel:

- în ceea ce priveşte aprofundarea democraţiei, se realiza recunoaşterea valabilităţii juridice a Cartei Drepturilor Fundamentale în UE – deşi cu excepţii pentru britanici şi polonezi –, dar şi un rol crescând al PE în procesul legislativ sau încorporarea parlamentelor naţionale în controlul subsidiarităţii, cât şi dreptul la iniţiativă legislativă cetăţenească, urmare a strângerii a un milion de semnături;
- în privinţa eficacităţii, aceasta creşte prin trecerea unui număr mare de decizii de la unanimitate la majoritate calificată, realizarea unei ambiţioase reforme instituţionale, cât şi crearea noilor baze juridice pentru o politică energetică comună, lupta împotriva schimbărilor climatice, o politică spaţială europeană şi noi instrumente în materie de migraţie;
- obiectivul Uniunii de a avea o prezenţă mai activă în lume urma a se realiza prin dezvoltarea de noi instrumente (precum Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate – fostul ministru European de Externe din Tratatul Constituţional, care-şi schimba doar numele –, Serviciul European de Acţiune Externă – un adevărat Serviciu Diplomatic European), dar şi prin atribuirea de personalitate juridică Uniunii Europene, ce devine, astfel, subiect de drept internaţional;
- solidaritatea este întărită prin instrumente cum ar fi obligaţia statelor membre de a fi solidare în domeniul energetic, apariţia clauzei de solidaritate în cazul în care un stat membru suferă un atac terorist sau o catastrofă naturală/umană.

Realizarea acestui acord pozitiv a obligat însă la „plata unui preţ". A fost necesară sacrificarea unei părţi din Constituţie, urmare atât a solicitărilor olandezilor şi francezilor, cât şi celor britanice şi poloneze, care au profitat de criză pentru reluarea negocierilor. Preţul plătit constă, în principal, în eliminarea a tot ceea ce suna a constituţie sau amintea de ea. Astfel, în primul rând, au fost schimbate numele Tratat Constituţional şi structura acestuia, inovaţiile constituţionale fiind introduse sub forma consolidărilor juridice, în vechile tratate, adică Tratatul Uniunii Europene şi, respectiv, Tratatul Comunităţii Europene.

Eliminarea termenului „constituţie" nu însemna însă că noul tratat nu mai era, în fapt, o constituţie. Cu atât mai mult cu cât, cu mulţi ani în urmă, Curtea de Justiţie a decis că tratatele joacă rolul unei constituţii materiale comunitare. În fond, caracterul de constituţie nu este dat de denumirea sa, ci de ceea ce reglementează. Şi în acest sens, dacă conţinutul fostei Constituţii şi cel al Tratatului de reformă sunt foarte similare, o simplă schimbare de nume nu poate modifica substanţial natura acestuia din urmă.

În acelaşi timp însă – şi aceasta este, probabil, cea mai importantă pierdere faţă de varianta constituţională a tratatului – a fost suprimată ideea explicită că UE este o uniune la care participă statele membre şi cetăţenii, Tratatul de la Lisabona păstrând explicit ca actori doar statele. Prin această operaţiune s-a încercat sublinierea caracterului său de tratat internaţional, clasic, şi nu de tratat constituţional. În aceeaşi logică a „curăţării

elementelor constituţionale" a fost suprimat şi articolul privind simbolurile Uniunii Europene. O asemenea prevedere nu duce automat la dispariţia acestora, stabilită de Consiliul European de la Milano în 1985, dar nu mai este obligatorie folosirea lor. Simbolistica Uniunii capătă astfel o dimensiune mai degrabă implicită. Un alt „preţ" plătit pentru salvarea Constituţiei este cel referitor la unele aspectele juridice ale tratatelor. După cum am văzut mai devreme, s-a decis revenirea la sistemul tratatelor multiple, suprapuse, în defavoarea unui text unic, renunţându-se, totodată, la efortul de simplificare pe care-l urmărea şi realiza Constituţia. În aceeaşi ordine de idei, se menţineau vechile denumiri ale instrumentelor juridice (regulament, directivă, decizie), abandonându-se cele din Tratatul Constituţional, respectiv lege şi lege-cadru, dată fiind, pentru unii, puternica lor rezonanţă constituţionalistă. Aceştia se temeau că denumirile respective ar fi putut indica existenţa unui „stat european". În fine, este regretabilă şi întârzierea reformei instituţionale privitoare la luarea deciziilor în Consiliu prin dublă majoritate, faţă de cea triplă de acum, ce trebuie să aştepte până în 2014 sau, în mod excepţional, chiar până în 2017.

Cel mai mare preţ va fi plătit însă de cetăţenii britanici şi polonezi, deoarece Carta Drepturilor Fundamentale nu are caracter obligatoriu pentru instanţele din aceste ţări. Consecinţa practică va fi că aceşti cetăţeni nu vor putea solicita, la nivel naţional, garanţii pentru drepturile recunoscute de Cartă. Paradoxul îl constituie faptul că supralicitarea orientării suveraniste a guvernelor acestor ţări, în numele căreia respectivele guverne consideră că, astfel, maximizează drepturile propriilor cetăţeni, îi va afecta tocmai pe aceşti cetăţeni, care – spre deosebire de cei ai celorlalte 25 de state membre – îşi vor vedea minimizate propriile drepturi, ceea ce îi va transforma în cetăţeni europeni de rangul doi.

Calendarul ratificărilor se dorea a fi unul rapid şi neconflictual, pentru a nu îngreuna şi mai mult dezbaterile prevăzute pentru anul 2008 privind reforma bugetului. Ratificările erau prevăzute a fi, în principal, parlamentare, ceea ce ar fi trebuit să reducă riscul unor noi „deraieri". Dintre statele membre, doar Irlanda avea obligaţia constituţională de a organiza referendum. În acest context, obiectivul asumat de cei 27 de membri ai UE era de a ratifica tratatul de-a lungul anului 2008, astfel încât noul tratat să intre în vigoare la 1 ianuarie 2009. Tratatul de la Lisabona punea, astfel, capăt crizei constituţionale, efectele principale al acesteia rămânând, pe de o parte, întârzierea cu cel puţin trei ani a reformelor şi, pe de alta, o mai redusă explicitare politică a Uniunii Europene.

1.6. Europa viitorului: „întoarcerea în viitor"

Tratatul de la Lisabona introduce în procesul transformator al Uniunii Europene reforme structurale necesare continuării edificării Europei politice. În acest capitol am prezentat, pe scurt, cei 18 ani de evoluţie a procesului politic al Uniunii Europene pentru a arăta care sunt locul şi rolul Tratatului de la Lisabona în acest proces de configurare progresivă a unei adevărate Uniuni Politice.

Ipoteza principală a întregii lucrări este aceea că Tratatul de la Lisabona reprezintă „o întoarcere în viitor", Constituţia fiind un răspuns adecvat la provocările Uniunii.

Tratatul de la Lisabona stabileşte bazele viitoarei Uniuni, o Uniune capabilă să rămână o organizaţie de succes, ca şi până acum, chiar şi în condiţiile în care se va

confrunta, în continuare, cu aceleaşi probleme structurale dintotdeauna, cu alte cuvinte, cu deficienţele politice ale actualului sistem politic european. Punctele slabe ale UE sunt: lipsa de eficienţă, accentuată în noul context al Uniunii extinse, deficitul democratic şi lipsa instrumentelor necesare obţinerii statutului de actor real al globalizării. Putem afirma că au fost abordate cu ambiţie şi curaj problemele legate de democratizarea sistemului politic şi funcţionarea instituţională, consolidându-se rolul cetăţeanului în sistem. Merită, de asemenea, menţionate reformele vizând eficientizarea funcţionării Uniunii Europene şi a procesului decizional odată cu creşterea numărului de state membre. În acest sens, trebuie subliniat că sistemul instituţional trece printr-una dintre cele mai profunde reforme realizate în cei 50 de ani de construcţie europeană.

Modelul Social European – o reflecţie a valorilor europene de egalitate şi solidaritate –, înţeles ca formă de organizare a relaţiilor economice şi sociale, primeşte, de asemenea, un impuls puternic prin afirmarea ideii că este un model unic, specific Uniunii. Aceasta se realizează prin adoptarea unui pachet de valori, a unor obiective comune şi a unor instrumente specifice, ca aparţinând Uniunii, dar, nu în ultimul rând, prin obligativitatea juridică a respectării prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale. Din perspectiva existenţei unei autentice politici comune externe, adică a unei autentice prezenţe a UE în lume, aceasta îşi consolidează unitatea şi coerenţa prin stabilirea unui cadru politic unic, în care se va concepe şi formula PESC, dar şi prin crearea unor instituţii comune proprii, precum noul Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate sau noul Serviciu European pentru Acţiune Externă. Trebuie să subliniem consolidarea Uniunii în materie de securitate şi apărare pe care o realizează Tratatul, PESC începând a fi privit ca „un nou câmp deschis integrării europene", cu scopul de a promova o politică externă a UE credibilă pe scena internaţională.

Prin urmare, Tratatul de la Lisabona este fructul reflecţiei profunde, desfăşurate în cadrul procesului constituţional, asupra a ceea ce a fost şi este Uniunea Europeană, dar şi a ceea ce vrea să fie. Obiectivele au fost stoparea deficienţelor constatate de către Convenţia privind viitorul Europei şi realizarea reformelor conform cu propunerile Convenţiei, propuneri acceptate prin consens de către statele membre.

Reflecţia noastră are şi scopul de a atrage atenţia asupra schimbărilor care vor urma în această Uniune aflată în continuă mişcare şi transformare, asupra schimbărilor multiple pe care Uniunea este obligată să le facă odată cu punerea în aplicare a reformelor cuprinse în noul Tratat. Faţă de reformele anterioare, trebuie subliniat caracterul inovator al celor specifice noului tratat şi noului proces pe care îl parcurge Uniunea, fiind vorba despre reforme politice ce explicitează modelul european. Aceste reforme pot avea acum şi în viitor diverse efecte asupra procesului, între care semnalăm creşterea progresivă a rolului cetăţenilor şi societăţii civile în viaţa Uniunii.

Primele analize ale Tratatului de la Lisabona s-au concentrat pe „aparentul" regres faţă de Constituţia Europeană. Comparând noul tratat cu cele vechi, cu care se aseamănă ca formă, şi luând în considerare ambiţia ratată de a oferi Uniunii o Constituţie, valoarea tratatului pare, desigur, mai redusă. Atragem însă atenţia asupra faptului că unele tratate europene, sever judecate la vremea lor, aşa cum a fost cazul Actului Unic European, au avut, ulterior, efecte politice esenţiale pentru construcţia europeană. În acelaşi fel vor fi judecate şi măsurate, în opinia noastră, ambiţia şi valoarea Tratatului de la Lisabona, mai precis impactul pe care acesta îl va avea în următorii 10 sau 15 ani asupra dezvoltării Uniunii. În acest sens – şi ca un exerciţiu anticipativ – subliniem încă o dată faptul că, deşi s-a pierdut dimensiunea simbolică a Constituţiei, Tratatul menţine cele

mai importante reforme materiale ale Constituţiei. În acest sens, pare normal să anticipăm că, în măsura în care au fost menţinute temele de fond ale Constituţiei, schimbările politice pe care acestea le propuneau se vor produce în egală măsură şi în absenţa Tratatului Constituţional.

Ambiţia Tratatului de la Lisabona este de a atrage atenţia că Uniunea se află în pragul unor mari transformări în anii următori, că Europa viitoare va fi una mai integrată şi mai politică. Dar trebuie să fie clar şi că această Europă, către care ne îndreptăm, nu va apărea în mod automat, prin simpla aplicare a dispoziţiilor Tratatului. Acesta deschide doar o cale, oferă posibilităţile, configurarea definitivă a Uniunii depinzând însă de voinţa politică a actorilor implicaţi, dar şi de alţi diverşi factori interni şi internaţionali. Tratatul de la Lisabona conţine elementele care permit progresul, dar, cum ar spune poetul, el creează doar drumul pe care am putea merge, urmând să vedem care va fi, în fapt, drumul ales de către actorii implicaţi şi favorizat de ceilalţi factori.

1.7. Prezentarea şi planul lucrării

Tratatul de la Lisabona reflectă noile fundamente constituţionale care vor reglementa funcţionarea Uniunii Europene în viitorul imediat. De aceea, ne propunem un dublu obiectiv prin această lucrare:

- Pe de o parte, să explicăm Tratatul de la Lisabona, ceea ce nu putem fără a explica modul în care s-a ajuns la acesta, şi anume procesul politic al cărui rezultat este;
- Pe de altă parte, vom încerca să explicăm modul în care punerea în aplicare a dispoziţiilor de la Lisabona va afecta natura şi procesul politic specifice Uniunii Europene.

Teza fundamentală, deja expusă, pe care o apărăm este că Tratatul de la Lisabona reprezintă o revenire la textul Constituţiei, având drept scop crearea unei viitoare Uniuni capabile să facă faţă provocărilor interne şi internaţionale.

Pentru analizarea acestei duble viziuni, plecăm de la unele propoziţii fundamentale:

- În primul rând, Tratatul de la Lisabona este rezultatul unui proces politic în cursul căruia s-a realizat o dublă inovare: de metodă – procesul constituţional al Convenţiei – şi de model – explicitarea politică. Acest proces poate fi divizat în trei părţi: prima, cea a propunerilor şi acordurilor – Convenţia şi Constituţia –, a doua, cea de blocare – criza constituţională –, şi cea finală – Tratatul de la Lisabona. Analiza noastră va fi centrată pe soluţia găsită prin Tratatul de la Lisabona, ce presupune „învierea" Constituţiei Europene, în principal datorită extraordinarei sale legitimităţi politice. Este de remarcat faptul că, în timp ce faza impasului politic a fost discutată amănunţit şi diseminată la nivel european, faza soluţionării impasului a trecut mai puţin observată şi, cel mai rău, cetăţenilor europeni nu li s-au „livrat" informaţii despre ea în aceeaşi măsură precum cele despre criză;
  Despre Constituţia Europeană s-a scris foarte mult şi este lăudabil efortul realizat pentru ca cetăţeanul european să înţeleagă complexele structuri europene. În acest sens, chiar dacă nu se mai numeşte constituţie, rămân în continuare prioritare, pe de o parte, explicarea conţinutului Tratatului de la Lisabona – mai puţin lizibil decât

textul constituţional – şi, pe de altă parte, analiza schimbărilor pe care punerea sa în aplicare le aduce Uniunii Europene, această comunitate politică specială căreia îi aparţinem;

- Prin lucrarea de faţă ne propunem deci să realizăm o scurtă, dar riguroasă analiză a Tratatului de la Lisabona, cu intenţia de a oferi cititorilor „cheile" necesare înţelegerii acestuia. Intenţionăm să facem o analiză din perspectiva ştiinţelor politice, bazată pe textul Tratatului, cu scopul de a explica şi evidenţia progresele Uniunii faţă de situaţia anterioară aplicării Tratatului, domeniile sale de aplicare şi conţinutul acestora, precum şi impactul pe care îl va avea în viitorul imediat asupra sistemului politic european.

Ne-am angajat să răspundem la întrebări relevante pentru cei interesaţi în observarea procesului european, precum:

- Cum şi de ce s-a ajuns la adoptarea Tratatului de la Lisabona?
- Care este relaţia între acesta şi „defuncta" Constituţie?
- Cum se modifică modelul politic, economic şi social al Uniunii Europene?
- Ce beneficii le aduce aplicarea Tratatului cetăţenilor europeni?
- Ce îmbunătăţiri aduce modului de funcţionare a Uniunii Europene?
- Ce noi puteri se adaugă acţiunii UE prin noul tratat?
- Avem, oare, de-a face cu o reformă viabilă sau există riscul de a eşua, aşa cum s-a întâmplat cu Constituţia?
- În fine, ce fel de Uniune Europeană vom avea peste 10 sau 20 de ani?

Încercând să răspundem acestor întrebări, am structurat astfel lucrarea noastră:

- în prima parte am început cu prezentarea Tratatului de la Lisabona – capitolul 2 –, pentru ca cel de-al treilea capitol să se ocupe de legătura dintre acesta şi Constituţia Europeană, dar şi de noutăţile pe care Tratatul le aduce procesului de integrare europeană;
- după această prezentare, în partea a doua, se explică procesul politic care a dus la redactarea Tratatului de la Lisabona – capitolul 4 –, proces ce se dovedeşte a fi unul constituţional, Tratatul de la Lisabona fiind, din acest punct de vedere, ultima sa etapă;
- în cea de-a treia parte începem studiul şi analiza conţinutului Tratatului de la Lisabona, subiecte ce vor fi dezvoltate de-a lungul capitolelor 5 şi 6. Se explică astfel, în această parte, modelul Uniunii după cum urmează: în capitolul 5 este analizată contribuţia Tratatului de la Lisabona la definirea modelului politic al Uniunii, pentru ca în capitolul 6 să vedem ce aduce nou Tratatul la definirea modelului economic şi social;
- partea a patra, capitolul 7, este dedicată examinării drepturilor fundamentale în Tratatul de la Lisabona, atât în ceea ce priveşte obligativitatea juridică a Cartei, cât şi în privinţa competenţelor unei eventuale aderări a UE la CEDO;
- funcţionarea Uniunii – instituţii şi competenţe – constituie obiectul celei de-a cincea părţi. Reforma instituţională şi luarea deciziei se analizează în capitolul 8, pentru ca în capitolul 9 să ne aplecăm asupra sistemului şi elaborării catalogului de competenţe, respectiv a creării de noi proceduri de control al aplicării principiului subsidiarităţii;
- părţile a şasea şi a şaptea sunt dedicate examinării a două dintre principalele sectoare în care aprofundarea este mai puternică, adică a spaţiului de libertate, securitate şi justiţie – politica internă – şi a politicii externe, de securitate şi apărare, ambele

aparţinând domeniului rezervat tradiţional politicii la nivel înalt. Astfel, capitolul 10 analizează progresele realizate în edificarea unui adevărat spaţiu de libertate, securitate şi justiţie, capitolul 11 tratează aprofundarea şi noile instrumente prevăzute pentru politică externă comună, iar capitolul 12 le explică şi le analizează pe cele prevăzute în materie de apărare;

- partea a opta încearcă să „arunce" o privire spre „Europa viitorului". Astfel, în capitolul 13 se analizează procesul de ratificare a Tratatului de la Lisabona, absolut necesar intrării sale în vigoare. În plus, sunt explicate noile proceduri de reformă a tratatelor începând cu acest moment, ceea ce va ajuta Uniunea să se adapteze mai uşor la provocările interne şi externe. În fine, se explică felul în care schimbările în procesul de revizuire ale Tratatului au revoluţionat acest proces constituţional „sui generis";
- în fine, capitolul 14, ce ţine loc de concluzii, oferă o apreciere globală a Tratatului de la Lisabona atât prin prisma obiectivelor pe care şi le propusese procesul constituţional, cât şi prin prisma valorilor pe care le adaugă la modelul Uniunii;
- la finalul analizei se adaugă o addendă pentru a ilustra ceea ce s-a petrecut după apariţia primei ediţii a cărţii, în acest moment fiind pe piaţă cea de-a doua ediţie. Altfel spus, este vorba despre ratificarea şi intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dar şi despre marile teme politice pe care Tratatul le aduce în dezbaterea europeană. Avem, de asemenea, o completare a concluziilor referitoare la Europa viitoare, prin prisma rezultatelor intrării în vigoare a Tratatului;
- se adaugă o amplă bibliografie, pentru ca cititorul să-şi poată aprofunda cunoştinţele asupra „Europei viitorului", prin prisma Tratatului de la Lisabona;
- în plus, în anexă a fost inclus un document important pentru procesul analizat de lucrare, Declaraţia de la Laeken despre viitorul Uniunii Europene.

BCU IASI/CENTRALA

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prima parte

TRATATUL DE LA LISABONA

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 2

Tratatul de la Lisabona: o reformă ambițioasă realizată printr-o metodă clasică

2.1. Un instrument tradițional de reformă

La data de 13 decembrie 2007, şefii de stat şi de guvern din Uniunea Europeană au semnat la mănăstirea Jeronimos, aproape de Lisabona, tratatul prin care se modifică Tratatul privind Uniunea Europeană şi Tratatul de instituire a Comunităţii Europene. Acest tratat, denumit Tratatul de la Lisabona, după oraşul în care a fost semnat, presupunea ieşirea din criză constituţională, înlocuind Tratatul Constituţional, a cărui ratificare nu a fost, aşa cum am arătat, dusă până la capăt.

Tratatul de la Lisabona reprezintă cea mai ambiţioasă revizuire a tratatelor fondatoare de la crearea Comunităţilor Europene. Considerăm că Tratatul de la Lisabona depăşeşte în importanţă chiar şi Tratatul de la Maastricht, care, la rândul său, a fost deosebit de important şi care a dat naştere Uniunii Europene. Numărul şi amploarea reformelor prevăzute au fost posibile deoarece părţile principale ale Tratatului Constituţional au fost transpuse, cu largul consens ál statelor membre, în actualul tratat. „Noul" Tratat de la Lisabona este, de fapt, „vechiul" Tratat Constituţional transformat, care şi-a pierdut „pe drum" aspectul constituţional.

Pentru Uniunea Europeană şi baza sa legală, principalele consecinţe ale textului Tratatului de la Lisabona sunt:

- Tratatul de la Lisabona este un tratat clasic de reformă. La fel ca şi tratatele anterioare de la Amsterdam sau Nisa, Tratatul de la Lisabona modifică tratatele existente fără a le înlocui cu un nou text. Se revine astfel la tehnica tradiţională, modificare/completare, spre deosebire de inovarea propusă de Tratatul Constituţional, consolidare legislativă prin adoptarea unui text complet nou. Tratatul de la Lisabona se îndepărtează de formula simplificatoare radicală pe care o presupunea Tratatul Constituţional şi care constă în înlocuirea tuturor tratatelor europene – sau aproape toate – cu un text unic, mai simplu şi mai bine structurat[1];

1. Tratatul Constituţional era un tratat-constituţie complet, ce substituia tratatele Uniunii Europene şi ale Comunităţii Europene, având, între altele, scopul de a pune ordine şi de a simplifica cadrul juridic al dreptului originar european. Convenţia, utilizată în prima parte a procesului constituţional, a decis să lase în afara acestuia CEEA şi, respectiv, reforma Tratatului Comunităţii Europene a Energiei Atomice – EURATOM –, pe care le amendează doar printr-un protocol anexă.

- Tratatul include, cu toate acestea, o importantă inovaţie cu privire la tratatele anterioare: dispariţia Comunităţii Europene şi înlocuirea sa cu Uniunea Europeană, căreia i-a fost acordată personalitate juridică. Dispariţia Comunităţii Europene reprezintă, în sine, o simplificare, eliminându-se astfel o entitate juridică ce, de multe ori, a condus la confuzie: cetăţenii erau mai obişnuiţi cu realitatea politică numită Uniunea Europeana decât cu amândouă şi înţelegeau cu greu raportul dintre CE şi UE[1];
- cu toate acestea, Tratatul Comunităţii Europene nu dispare pur şi simplu ca document odată cu dispariţia Comunităţii Europene, ci, modificat şi având un nou nume şi un conţinut consolidat juridic, îşi continua existenţa sub denumirea „Tratatul privind funcţionarea Uniunii"[2].

Tratatul de la Lisabona este, prin urmare, un tratat clasic, care include modificările aduse celor două tratate fundamentale, Tratatul Uniunii Europene şi Tratatul Comunităţii Europene. Aşa cum se întâmplă cu toate tratatele de acest tip, este dificilă lectura lor şi, la prima vedere, nici nu pot fi evaluate toate schimbările pe care le produc, acestea fiind mai uşor de înţeles odată cu realizarea textelor consolidate[3]. De asemenea, include un mare număr de protocoale şi declaraţii care se anexează celor două tratate revizuite.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul primar al Uniunii Europene va opera cu două texte:

- Tratatul privind Uniunea Europeană;
- Tratatul privind funcţionarea Uniunii.

Primul dintre ele introduce în Tratatul Uniunii Europene reforme fundamentale, inclusiv cele referitoare la structura sa. Cel de-al doilea reformează şi redenumeşte Tratatul de instituire a Comunităţii Europene, ca urmare a dispariţiei Comunităţii Europene, introducând, de asemenea, modificări semnificative. Se produce astfel o distincţie materială între cele două tratate, primul fiind textul de bază, iar celălalt fiind textul ce îl dezvoltă pe primul. Cu toate acestea, juridic nu există o „ierarhie" între ele.

Odată expuse aspectele formale sau structurale, este necesară analiza celor materiale, adică a modificărilor pe care Tratatul de la Lisabona le operează pe textele vechilor

---

1. Consecinţă a dispariţiei Comunităţii Europene, în locul celor două entităţi juridico-politice, CE şi UE, ce acţionau paralel în funcţie de domeniu, rămâne una singură, UE. În plus, Uniunea Europeană primeşte personalitate juridica expresă. Toate acestea elimină dualitatea de care vorbeam şi dau mai multă vizibilitate externă entităţii rămase, adică Uniunii Europene.
2. Trebuie să subliniem amploarea şi importanţa modificărilor pe care Tratatul de la Lisabona le presupune pentru Tratatul Comunităţii Europene, aceasta schimbându-şi inclusiv funcţiile. Acum, TCE nu mai are rolul de a regulariza bazele Comunităţii Europene, ci pe acela de a dezvolta Tratatul Uniunii Europene. În plus, dintre schimbările importante operate în structura sa, trebuie precizat că aproape toate articolele sale sunt modificate, fie pentru că sunt obiectul unor amendamente concrete, fie consecinţă a schimbărilor operate în luarea deciziilor sau a celor legate de procedurile legislative.
3. Instituţiile europene nu au publicat textele consolidate până la încheierea ratificării, în lucrarea de faţă fiind utilizate consolidările realizate de către profesorii Martin y Prez de Nanclares şi Urrea Corres. Vezi José MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES şi Mariola URREA CORRES (eds.), *Tratado de Lisboa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Marcial Pons, 2008. Ediţia în limba română conţine, în anexe, şi variantele oficiale ale consolidărilor celor două tratate, respectiv anexele 6 şi 7.

tratate. Primul aspect ce trebuie evidențiat este acela că Tratatul de la Lisabona dezvoltă și consolidează Uniunea Europeană, născută la Maastricht, explicitând modelul său politic. În acest sens, pe lângă deja comentata dispariție a Comunității Europene, se introduc schimbări fundamentale, precum:

- personalitatea juridică a Uniunii Europene;
- obligativitatea juridică a Cartei Drepturilor Fundamentale;
- stabilirea pachetului de valori și obiective ale Uniunii;
- stabilirea dispozițiilor privind funcționarea democratică a Uniunii;
- comunitarizarea celui de-al treilea pilon privind justiția și afacerile interne;
- delimitarea competențelor;
- stabilirea unei proceduri de control a principiului subsidiarității;
- realizarea unei ambițioase reforme instituționale;
- realizarea unor inovații majore în domeniul politicii externe, apărării și securității;
- apariția unor noi baze legale ale Uniunii.

În acest capitol, vom continua analiza Tratatului de la Lisabona, în capitolele următoare urmând a analiza, din perspectiva științelor politice, noutățile Europei viitorului.

2.2. Tratul de la Lisabona: un tratat de reformă a vechilor tratate

Din punct de vedere formal, Tratatul de la Lisabona este un tratat internațional „clasic" prin care se revizuiesc textele tratatelor europene existente, adică ale Tratatului Uniunii Europene și, respectiv, ale Tratatului de instituire a Comunității Europene. Este un tratat „clasic", deoarece avem de-a face cu un text juridic care cuprinde reforma anumitor articole din cele două tratate citate. Se confirmă, astfel, statutul său de tratat internațional și se abandonează calea deschisă de Tratatul Constituțional, adică cea a unui text integral nou ce consolida juridic și abroga tratatele anterioare, înlocuindu-le.

Fiind un „tratat de revizuire", nu este suficient să avem în față textul Tratatului de la Lisabona pentru a observa și înțelege dreptul originar comunitar, ci este necesar să avem și integrarea dispozițiilor sale în textul tratatelor existente. Prin urmare, pentru a avea o imagine completă a noilor reglementări juridice, este necesar textul consolidat, modificat, al vechilor tratate, adică Tratatul Uniunii Europene și Tratatul de instituire a Comunității Europene (care se va numi în continuare Tratatul privind funcționarea Uniunii), modificări conforme, desigur, cu dispozițiile adoptate la Lisabona. Această tehnică de modificare a tratatelor a fost folosită dintotdeauna în construcția europeană, de exemplu pentru redactarea Actului Unic European, dar și a Tratatelor de la Maastricht, Amsterdam și Nisa. Spre deosebire de toate acestea, Tratatul Constituțional aducea cu adevărat ceva nou, abrogând tratatele existente în timp ce, repetăm, Tratatul de la Lisabona nu le abrogă, ci doar le perfecționează.

Una dintre diferențele dintre Tratatul Constituțional și cel de la Lisabona constă în dimensiunea politică. Tratatele clasice sunt tratate încheiate între state și se adresează acestora și instituțiilor comune. În schimb, Tratatul Constituțional a fost gândit de către

Convenţia Europeană ca un text juridic simplificat, pe înţelesul cetăţenilor, care „să ajungă, astfel, uşor la aceştia". Tocmai din cauza dificultăţii înţelegerii tratatelor clasice de către marea masă a cetăţenilor, Parlamentul European a solicitat publicarea, cât mai curând posibil, a textelor consolidate ale TUE şi TFUE, cuprinzând modificările introduse, astfel încât să existe nişte texte cât de cât accesibile cetăţenilor europeni[1].

Tratatul de la Lisabona conţine un total de şapte articole, plus un număr considerabil de protocoale şi declaraţii[2]. Primele două articole, de o lungime considerabilă, conţin revizuirile Tratatelor Uniunii Europene (articolul 1) şi ale Tratatului de instituire a Comunităţii Europene (articolul 2)[3]. În ceea ce priveşte cadrul constituţional existent în Tratatul Constituţional, remarcăm absenţa Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, cea care făcea obiectul părţii a doua a Tratatului Constituţional. Tratatul de la Lisabona, după cum vom vedea, atribuie Cartei un caracter obligatoriu juridic, dar o lasă – ca text integral – în afara corpului tratatelor, aceasta devenid, mai degrabă, obiectul unei norme de acceptare.

Articolul 1 prevede, prin urmare, modificările Tratatului Uniunii Europene, substanţiale, de altfel, în privinţa structurii şi conţinutului material, aşa cum vom vedea mai târziu. Titlurile tratatului sunt modificate, nemairămânând practic aproape nimic din structura anterioară a TUE. Noua structură a Titlurilor reflectă filosofia noii organizări a tratatelor, pentru că la Lisabona avem, aşa cum am mai arătat:

- un tratat de bază (TUE);
- şi unul de funcţionare (TFUE), care dezvoltă dispoziţiile generale ale TUE.

În ceea ce priveşte TUE, atrage atenţia, în primul rând, dispariţia structurii pe piloni şi deci consolidarea UE, înţeleasă ca organizaţie politică. Dispar astfel articolele 8, 9 şi 10, care cuprindeau, începând cu Tratatul de la Maastricht, modificările tratatelor Comunităţii Economice Europene, Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului şi respectiv a Comunităţii Europene a Energiei Atomice. Efectul principal al acestei decizii este acela că se renunţă la structura de templu grec, rezultată din negocierile CIG, ce a stabilit forma Tratatului de la Maastricht. Se consolidează, în schimb, structura de arbore, conform căreia avem, pe de o parte, o singură organizaţie politică, Uniunea Europeană – care reprezintă trunchiul acestui arbore – şi, pe de alta, avem diferite domenii şi, respectiv, procesul decizional, iar acestea se grupează şi se separă din

1. În Rezoluţia privind Tratatul de la Lisabona, Parlamentul European afirmă că „este conştient că un tratat de reformă va fi, inevitabil, mai puţin clar şi mai dificil de înţeles decât un tratat codificat; de aceea, PE cere publicarea rapidă a Tratatelor consolidate revizuite prin Tratatul de la Lisabona, ceea ce ar oferi cetăţeanului un text de bază mai clar asupra Uniunii - PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Lisboa*, 20 februarie 2008 (A6-0013/2008), pto. 9.
2. Protocoalele au aceeaşi valoare juridică precum tratatele pe care le însoţesc, deci trebuie ratificate împreună. În caz contrar, declaraţiile au doar valoare politică, servind doar drept orientare pentru interpretarea tratatelor. Astfel, art. 311 al TCE (variantă anterioară reformei de la Lisabona) stabilea că „protocoalele care, urmare a acordului comun al statelor membre, vor fi încorporate ca anexe ale prezentului tratat, vor fi parte integrantă ale acestuia". După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, acest articol este substituit de către noul art. 51 al TUE, care stabileşte că „protocoalele şi anexele tratatelor fac parte integrantă din acesta".
3. Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, *DOUE* C 306, de 17.12.2007, p. 1.

trunchi în forma unor ramuri. Avem de-a face cu o reprezentare a modelului federal/ interguvernamental[1].

Articolul 2 din Tratatul de la Lisabona include modificările fostului Tratat de instituire a Comunităţii Europene. În concordanţă cu decizia de desfiinţare din punct de vedere juridic a Comunităţii Europene şi de înlocuire a sa cu Uniunea Europeană, prima modificare se referă chiar la schimbarea numelui tratatului. Se dispune astfel ca vechiul Tratat de instituire a Comunităţii Europene să se numească de aici înainte „Tratat de funcţionare a Uniunii", rolul său fiind, aşa cum este stabilit printr-un nou articol (1 bis), acela de a organiza funcţionarea Uniunii şi de a identifica domeniile specifice, dar şi de a delimita competenţele şi de a stabili condiţiile de exercitare ale acestora. Se mai prevede că TUE şi TFUE „reprezintă tratatele care stau la baza Uniunii", având aceeaşi valoare juridică, adică fără a exista o ierarhie normativă între ele. Atâtea modificări au fost operate în TCE, încât este practic de nerecunoscut în formula TFUE adoptată la Lisabona, modificări operate atât în structura, cât şi în conţinutul său, aşa cum vom vedea în continuare.

Sub titlul „Dispoziţii finale", articolele 3-7 stabilesc diferite clauze şi condiţii cu privire la concluziile, forma, durata şi efectele Tratatului de la Lisabona. Astfel, articolul 3 prevede că este încheiat pentru o perioadă nelimitată. Articolul 4 face referire la faptul că, în Protocolul 1, anexat Tratatului, se regăsesc modificările protocoalelor anexate la TUE şi TCE. De asemenea, Protocolul 2, anexat Tratatului de la Lisabona, include modificările ce urmează a fi operate în Tratatul de instituire a Comunităţii Europene a Energiei Atomice. Articolul 5 prevede instrucţiuni cu privire la renumerotarea articolelor, după modificare, cu scopul de a facilita înţelegerea Tratatelor.

Articolul 6 are o importanţă politică majoră pentru noi, deoarece conţine condiţiile de ratificare şi intrare în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Ca urmare a dispoziţiilor din articolul 48 din TUE privind revizuirea tratatelor, se prevede că, pentru intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, acesta trebuie să fie ratificat de către Înaltele Părţi Contractante, adică statele membre, în conformitate cu normele lor constituţionale, şi că instrumentele de ratificare se depun în faţa Guvernului Republicii Italiene. Se mai

1. În timpul negocierilor anterioare Tratatului de la Maastricht, desfăşurate în cadrul Conferinţei Interguvernamentale însărcinate cu aparitia Uniunii Politice, au fost prezentate două propuneri alternative pentru organizarea Uniunii Europene şi includerea, alături de dimensiunea comunitară, a celor două politici de cooperare interguvernamentală, PESC şi JAI. Cea mai federalistă – impulsionată de către preşedinţia olandeză şi Comisie – imagina un arbore ce simboliza gestionarea comună a pilierului comunitar şi a celor două interguvernamentale. A triumfat însă cunoscuta figură a „templului grecesc", propusă de preşedinţia luxemburgheză, conform căreia politicile interguvernamentale rămâneau separate de cele ale Comunităţii. Drept consecinţă a dispariţiei, prin Lisabona, a Comunităţii Europene şi creării de „organe punte", precum Înaltul Reprezentant, relaţia dintre unica politică interguvernamentală existentă şi domeniile comunitare se aseamănă mai degrabă cu structura unui arbore cu un singur trunchi – ce simbolizează unitatea organizării juridice şi politice, dar şi existenţa unei certe unităţi instituţionale – şi mai multe ramuri ce derivă din acest trunchi comun. Ceea ce diferenţiază în acest moment ramura interguvernamentală de cea comunitară sunt mai degrabă procedurile de luare a deciziei şi rolul limitat al unor instituţii comunitare precum PE, Curtea de Justiţie şi Comisia, în cazul celei interguvernamentale. Referitor la cele două modele de organizare propuse la CIG Maastricht, a se vedea Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES şi Joseph WEILAND, *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse et commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1994; Finn LAURSEN şi Sophie VANHOONACKER, *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht, Martinus Nijhoff, 1992.

prevede că tratatul va intra în vigoare la 1 ianuarie 2009, cu condiţia ca toate instrumentele de ratificare să fi fost depuse până la acea dată. Dacă nu, tratatul intră în vigoare în prima zi a lunii următoare depunerii ultimului instrument de ratificare[1]. În fine, articolul 7 conţine prevederi cu privire la versiunea autentică a tratatului, stabilind ca fiind oficiale versiunile existente în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene.

Tratatul de la Lisabona include un total de 11 protocoale, anexe ale Tratatului Uniunii Europene, ale Tratatului privind funcţionarea Uniunii şi chiar ale Tratatului de instituire a Comunităţii Energiei Atomice. Aceste 11 protocoale au fost elaborate fie de către Convenţie, fie de către CIG-2003 – în scopul anexării lor la Tratatul Constituţional –, iar altele au fost elaborate de către CIG-2007 şi cuprind elemente ale renegocierii constituţionale[2]. Protocoalele acoperă domenii diverse, unele de mare importanţă politică, precum cele ce descriu noile proceduri instituţionale referitoare la aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii.

Protocoalele se referă, de asemenea, la rolul parlamentelor naţionale în Uniunea Europeană, la aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii, la Eurogrup, la cooperarea structurată permanentă, la aderarea Uniunii la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale, la piaţa internă şi la concurenţă, la punerea în aplicare a Cartei Drepturilor Fundamentale în Polonia şi Regatul Unit, la exercitarea competenţelor comune, la serviciile de interes general, la decizia Consiliului cu privire la sistemul său decizional şi la dispoziţiile instituţionale tranzitorii.

În plan secundar, Tratatul de la Lisabona include, de asemenea, două protocoale anexate acestuia, referitoare la modificările efectuate protocoalelor şi anexelor vechilor tratate. Aceste vechi protocoale modificate, împreună cu cele anterioare, sunt anexate la

---

1. Este un lucru obişnuit ca tratatele europene care revizuiesc alte tratate să stabilească date indicative pentru intrarea lor în vigoare, posibilă doar după epuizarea „fazei" naţionale de ratificare. Trebuie să ne reamintim că, în urma ultimelor revizuiri ale tratatelor, niciodată nu a fost respectată data prevăzută pentru intrarea în vigoare a acestora, deoarece, în toate cazurile, au existat întârzieri în ratificare. De aceea nu trebuie să ni se pară straniu că şi în cazul Lisabona au existat întârzieri, acesta neputând intra în vigoare la 1 ianuarie 2009. A doua dată care se dorea pentru intrarea sa în vigoare era „până în iunie 2009", dată la care ar fi trebuit să înceapă înnoirea instituţională prin alegerile pentru PE. [Aşa cum ştim, până la urmă, tratatul a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, alegerile pentru PE s-au organizat pe baza Tratatului de la Nisa (cu menţiunea că statele care aveau un număr mai mare de parlamentari prin Lisabona îşi modificau ulterior numărul de parlamentari), preşedintele permanent al Consiliului European şi „Mister PESC" au fost aleşi pe 19 noiembrie 2009, într-un Consiliu European Extraordinar, iar Comisia a fost definitivată în ianuarie 2010, urmare a întârzierii alegerii lui „Lady PESC", ceea ce nu a permis repartizarea finală a demnităţilor Comisiei pe state membre. Mai multe despre acestea, în ADENDA (n. tr.)].
2. Exemple de renegociere realizată cu ocazia CIG 2007 sunt Protocoalele privind piaţa internă şi concurenţa, cele privind serviciile de interes general sau cele referitoare la exercitarea competenţelor comune, toate acestea fiind renegociate ca urmare a solicitărilor franceze şi olandeze. Apoi, Protocoalele privind aplicarea Cartei Drepturilor fundamentale în UE încheiate cu Marea Britanie şi Polonia sunt, de asemenea, rezultatul admiterii existenţei unor *red lines* solicitate de către aceste state membre. În aceeaşi categorie intră şi Decizia Consiliului privind dubla majoritate ca sistem decizional, preocupare majoră a Poloniei. Renegocierea constituţională din 2007 a dus la modificarea, de asemenea, a protocoalelor existente la acea dată privind locul şi rolul parlamentelor naţionale şi controlul aplicării principiilor de proporţionalitate şi subsidiaritate, modificări ce corespund dorinţei olandeze de întărire a rolului parlamentelor naţionale în sistemul decizional al Uniunii.

TUE sau la TFUE. De asemenea, se include o anexă la Tratatul de la Lisabona care constă într-un tabel de corespondență care cuprinde renumerotarea articolelor din TUE și din TFUE după modificare, cu scopul de a facilita lectura acestor Tratate consolidate.

În sfârșit, Actul Final include, de asemenea, un număr considerabil de declarații. În primul rând, există 43 de declarații ale Conferinței Interguvernamentale privind dispozițiile tratatelor. De asemenea, sunt incluse șapte declarații cu privire la dispozițiile cuprinse în protocoale. Aceste declarații nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, dar, în măsura în care reflectă voința Conferinței Interguvernamentale, sunt un ghid util în interpretarea sferei de aplicare a tratatelor și protocoalelor. Acestor declarații comune li se adaugă declarațiile unilaterale sau multilaterale ale unuia sau mai multor state membre, ce prezintă poziția acestora cu privire la o anumită prevedere concretă a tratatelor sau a protocoalelor. Însumând un total de alte 15 declarații, acestea reprezintă documente „de care CIG ia notă" și, prin urmare, nu au semnificația politică a declarațiilor anterioare.

2.3. Tratatul Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona

În secțiunea anterioară am descris Tratatul de la Lisabona din punct de vedere formal, pentru ca în această secțiune să prezentăm conținutul Tratatului Uniunii Europene modificat prin Tratatul de la Lisabona. Este vorba, în definitiv, despre examinarea modificărilor ce rezultă din punerea în aplicare a articolului 1 din Tratatul de la Lisabona. Vom examina arhitectura acestui tratat, un tratat de drept originar sau de drept „constituțional" european, odată cu intrarea în vigoare a reformei de la Lisabona, prin urmare, structura textului consolidat.

Tratatul Uniunii Europene este modificat profund, atât în privința structurii, cât și a conținutului său. Aceasta se datorează înțelegerii diferite a naturii și dimensiunii Uniunii Europene, considerată, prin Tratatul de la Lisabona, explicit ca fiind o organizație politică. Noua structură demonstrează drumul parcurs, progresul realizat de la vechea Uniune Europeană, adoptată în Maastricht, la noua Uniune, adoptată acum, în Lisabona.

Astfel, în conformitate cu Tratatul Uniunii Europene, adoptat la Maastricht, Uniunea „se întemeia pe Comunitățile Europene, completate cu politicile și formele de cooperare instituite prin Tratat". Această formulare a articolului 1 a condus la doctrina „templului grecesc", având o structură sprijinită pe diferiți pilieri: pe de o parte pilierul comunitar format din cele trei comunități, entități juridico-politice diferite, și pe de alta cei doi pilieri interguvernamentali – JAI și PESC –, unde Uniunea acționa doar ca for de coordonare a statelor membre. După cum am anticipat, dispariția Comunității Europene, fuzionarea sa cu Uniunea și consolidarea „părții comune" – diferențe semnificative rămânând doar în partea dedicată procesului decizional – ne conduc la concluzia că actuala structură este asemănătoare cu cea a unui arbore[1].

1. În afara dispariției Comunității Europene, trebuie să arătăm că tratatul nu consideră Comunitatea care a supraviețuit – Comunitatea Europeană a Energiei Atomice – ca parte a Uniunii Europene. Având în vedere că modificările TCEEA constituie obiectul unui protocol separat, anexă a Tratatului de la Lisabona, se pare că CEEA este o comunitate care, din punct de vedere juridic, va coexista cu UE. Politic însă, ideea de Uniune înțeleasă ca rețea politică înglobatoare va duce și la înglobarea progresivă a acestei ultime comunități economice și sectoriale.

Uniunea Europeană de după Lisabona explică natura politică pe care aceasta a dobândit-o şi o certifică prin personalitatea juridică pe care o dobândea ca urmare a dispariţiei, în favoarea sa, a Comunităţii Europene. Noul Tratat al Uniunii Europene – şi, în consecinţă, şi noul Tratat privind Funcţionarea Uniunii Europene – realizează şi, respectiv, reflectă prin structura şi domeniile lor de aplicare o reglementare logică a acestei entităţi politico-juridice consolidate[1]. Astfel, TUE reglementează fundamentele politice generale ale Uniunii, în timp ce Tratatul privind funcţionarea Uniunii reglementează atât dezvoltarea acestor principii fundamentale de natură constituţională, cât şi a politicilor şi instrumentelor de acţiune ale Uniunii. Această regulă generală, după cum vom vedea, nu se aplică în cazul Titlului V referitor la Politica Externă şi de Securitate Comună, care este menţinut în TUE, deşi se referă strict la „funcţionarea" uneia dintre politicile Uniunii. Reamintim că nu există nici o relaţie ierarhică între cele două tratate, ca să înţelegem pe deplin semnificaţia acestor prevederi.

Noul TUE debutează, ca şi cel anterior, cu un preambul uşor modificat faţă de cel al vechiului TUE. Astfel, Tratatul de la Lisabona renunţă la Preambulul Tratatului Constituţional, păstrând din acesta un singur paragraf. Acest paragraf este integrat în vechiul preambul al TUE, fiind al doilea paragraf declarativ şi având următorul text:

> Inspirat de moştenirea culturală, religioasă şi umanistă europeană, din care s-au dezvoltat valorile universale ale drepturilor inviolabile şi inalienabile ale oamenilor, precum libertatea, democraţia, egalitatea şi statul de drept.

În mod curios, acesta a fost unul dintre cele mai discutate puncte în timpul procesului constituţional. Nu putem decât să deplângem faptul că nu au fost încorporate şi alte părţi ale Preambulului Tratatului Constituţional, părţi cu o puternică conotaţie politică, ce aminteau de fundamentele şi idealurile construcţiei europene. Neintroducerea Preambulului Tratatului Constituţional în totalitatea sa este şi ea o consecinţă a „vălului" Lisabonei, graţie căruia se elimină tot ceea ce conţinea o logică constituţională.

Noul TUE are un total de şase titluri, toate cu un conţinut relevant din punct de vedere politic, dispărând Titlurile de modificare a Tratatelor de instituire a Comunităţilor[2].

Astfel, Titlul I, denumit „Dispoziţii comune", deşi conţine unele prevederi din vechiul TUE, este inovator în privinţa majorităţii articolelor şi a orientărilor sale. Se stabilesc în acest titlu caracteristicile politice fundamentale ale Uniunii. Concret, el cuprinde constituirea Uniunii, reglementarea valorilor şi obiectivelor, relaţiile dintre Uniune şi statele sale membre, principiile de delimitare şi exercitare a competenţelor,

---

1. Vechiul TUE, aprobat la Maastricht şi modificat la Amsterdam, avea 8 titluri. Primul era dedicat dispoziţiilor comune ce regularizau natura Uniunii, stabilea obiectivele şi enunţa cadrul instituţional, expunând, în acelaşi timp, principiile generale de funcţionare, precum drepturile fundamentale, de exemplu. Titlurile II-IV prezentau dispoziţiile modificatoare ale Tratatelor celor trei Comunităţi pe care se fundamenta Uniunea Europeană, adică CE (titlul II), CECO (Titlul III) şi CEEA (Titlul IV). Titlurile V şi VI erau dedicate altor forme de cooperare, cele cunoscute ca pilierii interguvernamentali. Astfel, Titlul V prezenta dispoziţiile referitoare la PESC şi Titlul VI – dispoziţiile generale referitoare la cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală, adică ceea ce rămânea din cel de-al treilea pilier după comunitarizarea de la Amsterdam. Titlul VII, introdus prin Amsterdam, prezenta dispoziţiile referitoare la stabilirea cooperării întărite, iar Titlul VIII – dispoziţiile finale.
2. Dispoziţiile de modificare a Tratatului de instituire a CEEA se regăsesc nu în articolele TUE, ci, aşa cum spuneam, într-un protocol anexă la Tratatul de la Lisabona.

protecţia drepturilor omului, procedurile de garantare ale democraţiei, relaţiile de vecinătate ale Uniunii cu statele aflate în imediata sa apropiere.

Titlul II, referitor la principiile democratice ale Uniunii Europene, este absolut nou şi reprezintă rezultatul reflecţiei politice desfăşurate pe parcursul Convenţiei. Include principii cum ar fi egalitatea cetăţenilor, democraţia reprezentativă – înţeleasă ca bază a funcţionării Uniunii Europene –, democraţia participativă – o noutate în reglementările UE –, cât şi rolul sporit al parlamentelor naţionale la activitatea Uniunii.

Titlul III este dedicat expunerii cadrului instituţional al Uniunii, fiind un titlu inovator, de asemenea, pentru TUE. Noutatea vine din extensia sa neobişnuită, vechile tratate având doar câteva articole dedicate acestui subiect[1]. Titlul instituţional reglementează, în detaliu, cadrul instituţional al Uniunii Europene, dedicând un articol pentru fiecare instituţie, articol în care sunt expuse funcţia de bază, compoziţia, organizarea, formele de decizie etc.

Titlul IV este dedicat „Dispoziţiilor privind cooperările consolidate". Într-un articol unic se reglementează caracteristicile fundamentale ale procedurii juridice de stabilire a cooperărilor consolidate, articol ce va fi dezvoltat apoi şi în TFUE.

Titlul V conţine „Dispoziţiile generale privind acţiunea externă a Uniunii şi dispoziţiile specifice cu privire la politica externă şi de securitate comună". Am comentat deja că prezenţa acestui titlu în TUE reprezintă o anomalie, el conţinând toate dispoziţiile PESC, precum şi reglementările specifice, ceea ce face să nu mai fie necesară dezvoltarea acestora prin TFUE. Înţelegem că această anomalie are două explicaţii. În primul rând, menţinerea organizării vechiului TUE, Tratat în care PESC apărea ca dimensiune de politică externă a UE. În al doilea rând, reprezintă un mod de a sublinia specificul PESC – caracterul său interguvernamental – prin reglementarea sa într-un tratat diferit faţă de restul politicilor.

Titlul V apare în două părţi. Prima dintre acestea include „Dispoziţiile generale privind acţiunea externă a Uniunii" şi cuprinde două capitole a căror dispoziţii, reprezentând cadrul politic de formulare a Politicii Externe Comune, sunt aplicabile tuturor politicilor şi acţiunilor comune ce reglementează acţiunea externă europeană. Aceste articole reglementează principiile şi obiectivele acţiunii externe, precum şi competenţa Consiliului European în definirea liniilor strategice ale PEC, dar şi a competenţelor Înaltului Reprezentant şi Comisiei în formularea de propuneri către Consiliu în aceste domenii. Capitolul 2 este dedicat Politicii Externe şi de Securitate Comună (PESC), reglementându-se toate specificităţile instituţionale şi procedurale, dar şi Politicii Europene de Securitate şi Apărare (PESA), sector care prezintă inovaţii majore, după cum vom vedea.

TUE se încheie cu Titlul VI, „Dispoziţii finale", în care sunt reglementate diferite aspecte politice, precum personalitatea juridică a UE, procedurile de revizuire a tratatelor, chestiuni legate de aderarea statelor terţe la Uniune, retragerea voluntară a statelor membre din Uniune. De asemenea, sunt dezvoltate diferite aspecte juridice, precum statutul normativ al protocoalelor şi anexelor, domeniul de aplicare al tratatelor, durata tratatelor, ratificarea acestora, precum şi versiunile lingvistice autentice ale tratatelor.

1. Art. 5 din TUE se limitează să enumere cadrul instituţional al UE: PE, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiţie, Curtea de Conturi. Pe de altă parte, art. 4 regularizează detaliat funcţionarea şi compoziţia Consiliului European.

2.4. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene după revizuirea efectuată prin Tratatul de la Lisabona

În această secţiune vom arăta care este forma vechiului Tratat al Comunităţii Europene, urmare a punerii în aplicare a articolul 2 din Tratatul de la Lisabona. Vom explica structura şi organizarea Tratatului privind funcţionarea Uniunii Europene (TFUE) după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, adică a noului tratat consolidat. Este obligatoriu să constatăm de la început că TFUE este un tratat profund modificat, aceasta fiind cea mai mare reformă suferită în istoria să. Chiar şi aşa, logica evitării adevărului că ne aflăm în faţa unei reforme majore a făcut ca el să fie prezentat doar ca o simplă modificare a TCE, fără a se abroga tratatul existent şi fără a se adopta formal un nou tratat. Reforma sa a fost minimalizată, ca o dovadă în plus a utilizării „vălului" despre care vorbeam.

TFUE se prezintă, astfel, cu o structură complet modificată faţă de „părintele" său, Tratatul Comunităţii Europene, structură ce răspunde mai bine noului său rol, acela de a dezvolta TUE.

Iată noua organizare a TFUE realizată prin Tratatul de la Lisabona. Astfel, TFUE este structurat pe şapte părţi, fiecare cu o funcţie proprie, părţi precedate de vechiul Preambul al Tratatului de la Roma, ce rămâne nemodificat pe fond.

Prima parte, intitulată „Principii", stabileşte rolului acestui tratat, valoarea sa juridică egală cu cea a TUE, categoriile şi domeniile de competenţă ale Uniunii. Această parte conţine şi clauzele transversale sau de aplicare orizontală, valabile pentru toate politicile şi acţiunile Uniunii.

Partea a doua – „Nediscriminarea şi cetăţenia Uniunii" – reglementează interzicerea discriminării pe criterii de naţionalitate, sex, rasă, origine etnică, religie sau convingeri, dizabilităţi, vârstă sau orientare sexuală, precum şi acţiunile specifice de luptă împotriva oricăror forme de discriminare. Ea reglementează, de asemenea, chestiunea cetăţeniei Uniunii, prezentând drepturile ce rezultă din aceasta.

Cea de-a treia parte, cea mai lungă, reglementează în 24 de titluri „politicile şi acţiunile interne ale Uniunii". Astfel, politicile şi acţiunile interne sunt: piaţa internă (Titlul I); libera circulaţie a bunurilor (Titlul II); agricultura şi pescuitul (Titlul III); libera circulaţie a persoanelor, serviciilor şi capitalului (Titlul IV); spaţiul de libertate, securitate şi justiţie (Titlul V); politica în domeniul transporturilor (Titlul VI); concurenţa, fiscalitatea şi apropierea legislativă (Titlul VII); politica economică şi monetară (Titlul VIII); ocuparea forţei de muncă (Titlul IX); politica socială (Titlul X), Fondul Social European (Titlul XI); politicile educaţionale, formarea profesională, tineret şi sport (Titlul XII); cultura (Titlul XIII); sănătatea publică (Titlul XIV); protecţia consumatorilor (Titlul XV); reţelele transeuropene (Titlul XVI); industria (Titlul XVII); coeziunea economică, socială şi teritorială (Titlul XVIII); cercetarea şi dezvoltarea tehnologică, dar şi explorarea spaţiului (Titlul XIX); mediul (Titlul XX); energia (Titlul XXI); turismul (Titlul XXII); protecţia civilă (Titlul XXIII); cooperarea administrativă (Titlul XXIV).

Cea de-a cincea parte, intitulată „Acţiunea externă a Uniunii", reglementează, pentru prima dată în acelaşi loc, dispoziţiile referitoare la relaţiile externe ale Uniunii. Astfel, Titlul I cuprinde o clauză ce face trimitere la dispoziţiile generale în materie de acţiune

externă prezente, așa cum am spus, în TUE. Titlul II este dedicat politicii comerciale comune, iar Titlul III se ocupă de cooperarea internațională cu țările terțe și de ajutorul umanitar. Titlul IV reglementează măsurile restrictive, iar Titlul V procedurile de negociere și încheiere a acordurilor internaționale. Titlul VI reglementează relațiile cu organizațiile internaționale, țările terțe și delegațiile Uniunii și, în sfârșit, Titlul VII este consacrat clauzei de solidaritate dintre statele membre în caz de dezastru natural sau provocat de acțiunea umană, dar și în cazul unui atac terorist.

Partea a șasea se ocupă cu aranjamentele instituționale și financiare. Titlul I, dedicat acordurilor instituționale, conține în primul capitol reglementările cu privire la Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comisie, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi. Cel de-al doilea capitol cuprinde dispoziții referitoare la actele juridice ale Uniunii, la procedurile legislative sau de luare a deciziilor. Cel de-al treilea capitol se ocupă cu reglementarea organismelor consultative ale Uniunii, mai exact Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor. În sfârșit, cel de-al patrulea capitol reglementează instituția Băncii Europene de Investiții. Titlul II stabilește dispozițiile financiare, începând cu adoptarea resurselor proprii și stabilirea cadrului financiar multianual sau a bugetului anual, până la punerea în aplicare, descărcarea de gestiune și lupta împotriva fraudelor. Titlul III reglementează în detaliu procedurile de stabilire a cooperărilor consolidate, precum și regimul complet al acestora.

În sfârșit, partea a șaptea a TFUE cuprinde, sub titlul „Dispoziții generale și finale", un număr considerabil de articole de dimensiuni și conținut foarte diferit, ceea ce ne îndreptățește să afirmăm că acestea sunt puse cam claie peste grămadă. Astfel, de exemplu, se reglementează dispozițiile privind capacitatea de acțiune a Uniunii în statele membre, statutul funcționarilor, elaborarea documentelor statistice, răspunderea contractuală a Uniunii Europene, regimul regiunilor ultraperiferice etc. Alături de acestea vom găsi însă și dispoziții de mare importanță juridică și politică, precum clauza de flexibilitate a art. 352, reglementarea procedurii de garanție democratică sau domeniul de aplicare teritorială a TFUE.

2.5. Importanța și conținutul Tratatului de la Lisabona: principalele sale noutăți

Examinarea aspectelor formale ale Tratatului de la Lisabona și a schimbărilor structurale pe care acestea le presupun pentru tratatele europene trebuie să fie neapărat completată cu analiza conținutului său material[1]. Vă prezentăm aici, pe scurt, noutățile și reformele pe care le introduce Tratatul de la Lisabona, contribuind la schimbările ce vor veni la nivelul Uniunii Europene. Cele mai multe dintre aceste inovații vor fi ulterior analizate în detaliu.

1. Referitor la progresele aduse de Tratatul de la Lisabona, a se vedea ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco și GUINEA LLORENTE, Mercedes, „El proyecto de Tratado de Reforma: una Constitución sin nombre", *Revista General de Derecho Europeo*, no 14, 2007, www.iustel.com; DUFF, Andrew, *True Guide of the Treaty of Lisbon*, Brussels, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2008.

În primul rând, Tratatul de la Lisabona întăreşte dimensiunea politică a Uniunii Europene, pusă în mişcare şi dezvoltată în ultimii ani[1]. Se pune punct, astfel, Comunităţii Europene, recunoscându-se existenţa unei realităţi politice comune, cea a Uniunii Europene, comparativ cu situaţia anterioară, când existau două realităţi juridice, corespunzător celor două organizaţii care coexistau, UE şi CE. Uniunea este dotată cu personalitate juridică şi, prin stabilirea explicită a valorilor şi obiectivelor sale, se definesc mai exact proiectul şi natura sa politică. Caracterul politic al Uniunii apare întărit şi prin explicitarea principiilor sale de funcţionare: democraţia reprezentativă şi participativă. În ceea ce priveşte acest ultim aspect, trebuie subliniată importanţa introducerii în funcţionarea Uniunii a iniţiativei legislative a unui milion de cetăţeni. Este inovatoare şi prevederea, pentru prima dată, a posibilităţii ca un stat membru să părăsească, voluntar, Uniunea.

Tratatul de la Lisabona clarifică şi explicitează relaţiile Uniunii Europene cu statele membre. În acest din urmă sens, trebuie să scoatem în evidenţă noutatea privitoare la participarea parlamentelor naţionale la activităţile Uniunii. În plus, faţă de funcţiile lor tradiţionale, Tratatul de la Lisabona acordă parlamentelor naţionale rolul de garant al competenţelor naţionale în faţa Uniunii. Astfel, parlamentele naţionale vor participa la procesul de control politic *ex ante* al conformităţii legislative comunitare cu principiul subsidiarităţii şi vor avea un rol important în revizuirea simplificată a tratatelor, prin posibilităţile pe care le aduce procedura „pasarelelor".

Foarte importantă pentru democraţia Uniunii devine obligativitatea juridică a Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană, aşa cum prevede Tratatul de la Lisabona, deşi sunt stabilite excepţii pentru Marea Britanie şi Polonia[2]. Consolidarea mecanismelor de protecţie a drepturilor fundamentale în faţa autorităţilor publice europene se manifestă şi prin posibilitatea Uniunii Europene de a adera la Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, document emblematic al Consiliului Europei, ceea ce presupune ca UE să accepte un mecanism extern de control al respectării drepturilor fundamentale.

Pentru a face faţă provocărilor care rezultă din creşterea numărului de state membre, Tratatul de la Lisabona demarează o importantă reformă instituţională prin care se urmăreşte îmbunătăţirea calităţii democratice a funcţionării Uniunii şi garantarea capacităţii sale de acţiune şi decizie[3].

În ceea ce priveşte Parlamentul European, se stabileşte numărul maxim de deputaţi europeni la 751, numărul ce revine fiecărui stat fiind alocat pe baza unui criteriu proporţional descrescător[4]. Poziţia instituţională a Parlamentului European este foarte mult întărită, în principal, prin prevederea codeciziei ca procedură legislativă generalizată, fapt ce îi conferă acestuia statutul de colegiuitor la paritate cu Consiliul.

Consiliul European este transformat în instituţie şi are o preşedinţie permanentă. Preşedintele acestuia este ales de către Consiliul European şi are un mandat de doi ani

1. Aspectele referitoare la modelul politic al Uniunii şi relaţiile Uniunii cu statele membre se analizează în detaliu în capitolul 5 al cărţii.
2. Protecţia drepturilor fundamentale va constitui obiectul capitolului 7.
3. Reforma instituţională şi modificările procesului decizional se studiază în detaliu la capitolul 8.
4. Se stabileşte că, în cadrul unor limite minime şi maxime, instituţiile Uniunii (Consiliul European, la propunerea Consiliului) vor fi cele ce vor fixa numărul de locuri corespunzător fiecărui stat membru.

și jumătate, cu dreptul de a fi prelungit încă doi ani și jumătate. În al doilea rând, dată fiind nevoia stabilirii unui profil instituțional mai bine definit pentru reprezentantul diplomatic al Uniunii, se instituie funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și de Securitate, un fel de „ministru european de Afaceri Externe", care este, în același timp, membru al celor două instituții cu competență în domeniul politicii externe, Consiliul și Comisia.

Consiliul este, de asemenea, profund reformat, stabilindu-se, în cazul președinției acestuia, formarea unor echipe colective de trei președinții semestriale care coordonează activitățile acestuia pe durata a 18 luni și înăuntrul cărora fiecare stat preia coordonarea echipei timp de șase luni. Acest sistem general are două excepții, cazuri în care președințiile vor fi stabile: Consiliul pentru Afaceri Generale și Relații Externe, ce urmează să fie prezidat de Înaltul Reprezentant, precum și Eurogrupul, al cărui președinte va fi numit de către statele membre componente, de asemenea, pentru un mandat de doi ani și jumătate[1]. Tratatul de la Lisabona revizuiește, de asemenea, luarea deciziilor de către Consiliu prin majoritate calificată. Se abandonează sistemul de triplu prag de la Nisa, acesta fiind înlocuit cu formula dublei majorități, în conformitate cu care o decizie este adoptată dacă este susținută de 55% dintre statele membre, reprezentând 65% din populația Europei. Această regulă nu se va aplica însă până în 2014, unul sau mai multe state membre putând chiar solicita amânarea aplicării până în 2017. Între timp, rămâne în vigoare sistemul de la Nisa.

Comisia Europeană nu pare foarte schimbată prin Tratatul de la Lisabona, singura modificare majoră constituind-o crearea noii funcții de Înalt Reprezentant, ce include Comisia – la nivel de vicepreședinte, responsabil pentru afaceri externe – în compoziția acesteia. În ceea ce privește alegerea președintelui Comisiei, Tratatul de la Lisabona merge mai departe pe calea democratizării europene, stabilind că acesta va fi desemnat dintre reprezentanții grupului politic european care a obținut cele mai multe locuri cu ocazia alegerilor pentru Parlamentul European. Indirect, poziția Comisiei va fi consolidată și prin lărgirea bazei juridice a acțiunii UE, ceea ce extinde, în egală măsură, inițiativa legislativă, drept suveran al Comisiei, într-un număr și mai mare de domenii.

Procedurile decizionale și legislative sunt, de asemenea, profund modificate. În scopul eficientizării continue a acțiunii comunitare, Tratatul de la Lisabona înlocuiește decizia prin unanimitate a Consiliului cu cea prin majoritate calificată pentru încă 21 de domenii[2]. În plus, în alte 28 de cazuri, bazele juridice adoptate prin Tratatul de la Lisabona stabilesc că majoritatea calificată va fi regula de adoptare a deciziilor.

- Referindu-se la procedura legislativă, Tratatul de la Lisabona stabilește, ca regulă generală, procedura numită „ordinară". Această procedură nu este altceva decât vechea codecizie reformată, aceasta stabilind că, pentru ca o decizie să fie adoptată,

1. Trebuie reamintit că Eurogrup este formația restrânsă a Consiliului pentru Economie și Finanțe la care nu participă toți miniștrii de Finanțe și Economie, ci doar reprezentanții statelor membre ce fac parte și din zona Euro, adică au monedă Euro. Eurogup este organul politic competent pentru a examina și decide asupra politicii economice a zonei Euro și a repercusiunilor deciziilor de politică monetară aflate în mâinile BCE.
2. A se vedea Raportul Comisiei de Afaceri Constitutionale a PE asupra Tratatului de la Lisabona, COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, 29 ianuarie 2008 (Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo), A6-0013/2008, Anexo 2.

trebuie ca PE şi Consiliul să se pronunţe, la paritate, în favoarea sa. Se consolidează, în acest fel, tandemul PE-Consiliu în postura de legiuitor european[1]. În ceea ce priveşte actele juridice ale Uniunii, Tratatul de la Lisabona clarifică considerabil situaţia, stabilind o distincţie între „actele legislative" – adică cele aprobate prin intermediul unei proceduri legislative – şi „actele executive" – adică cele adoptate prin delegarea competenţelor către Comisie. În plus, se stabileşte o ierarhie clară între acestea.

Pentru a clarifica şi a explica funcţionarea Uniunii, Tratatul de la Lisabona delimitează competenţele Uniunii, stabilind trei categorii:

- exclusive;
- comune;
- de sprijin, coordonare sau complementare[2].

De asemenea, se pun bazele unui catalog al competenţelor fiecăreia dintre aceste categorii. În ceea ce priveşte exercitarea competenţelor, elementul de noutate îl constituie stabilirea procedurilor de monitorizare a conformităţii acţiunii comune cu principiile subsidiarităţii şi proporţionalităţii. În primul rând, se instituie un control politic *ex ante*, prin intermediul participării parlamentelor naţionale. În al doilea rând, se prevede posibilitatea unui control judiciar *ex post*, putându-se introduce o acţiune în faţa Curţii de Justiţie în cazul încălcării acestor principii.

În ceea ce priveşte competenţele de acţiune ale Uniunii Europene, Tratatul de la Lisabona creează noi baze juridice pentru ca Uniunea să dezvolte politici şi acţiuni în domenii precum ajutorul umanitar, cercetarea spaţială, energie, schimbări climatice, tineret, sport, protecţie civilă şi cooperare administrativă[3]. Fără a fi vorba despre apariţia propriu-zisă a unor noi competenţe, ci mai degrabă despre o aprofundare a unor prevederi mai vechi, marele pas înainte al Tratatului de la Lisabona din acest punct de vedere îl constituie Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie[4]. Se produce comunitarizarea a ceea ce rămăsese din cel de-al treilea pilon – cooperarea poliţienească şi judiciară în probleme penale – şi se prevăd instrumente pentru o politică mai eficientă în aceste domenii.

Progrese semnificative se produc şi în ceea ce priveşte Politica Externă Comună în încercarea de a consolida profilul internaţional al Uniunii Europene[5]. În primul rând, se stabileşte un cadru comun de valori şi obiective, ce corespunde rolului de mare responsabilitate pe care UE doreşte să şi-l asume la nivel mondial şi prin care se doreşte asigurarea unei coerenţe sporite întregului. De asemenea, se introduce o nouă bază legală referitoare la stabilirea relaţiilor privilegiate de asociere cu ţările din imediata

1. Lista deciziilor supuse procedurilor speciale este impresionantă, ajungând la 33 conform PE. A se vedea COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, anexo 4.
2. Inovaţiile în materie de delimitare a competenţelor şi schimbările în procedura de control a exercitării lor le vom examina în capitolul 9.
3. Noile baze juridice referitoare la dezvoltarea modelului economic şi social se examinează în capitolul 6.
4. Progresele în materie de Spaţiu de libertate, securitate şi justiţie se expun în capitolul 10.
5. Revizuirea cadrului general şi a instrumentelor de politică externă comună vor constitui obiectul capitolului 11.

vecinătate a UE, parte a unei politici specifice de vecinătate. Atribuirea personalității juridice permite Uniunii să-și îmbunătățească eficiența și vizibilitatea pe scena internațională. Două inovații instituționale sunt esențiale în realizarea acestui nou profil internațional: nou-creata funcție de Înalt Reprezentant, responsabil cu politica externă în cadrul Consiliului și Comisiei, precum și nou-înființatul Serviciu european pentru acțiune externă, care va ajuta Înaltul Reprezentant în exercitarea funcției sale[1]. Ambele instituții caută să ofere unitate și coerență celor două domenii de politică externă, cea interguvernamentală, specifică PESC, și cea comunitară, specifică relațiilor externe ale UE.

Politica Europeană de Securitate și Apărare se dezvoltă decisiv prin Tratatul de la Lisabona[2]. Pe de o parte, se continuă cu vechea linie de gestionare a crizelor, prin acțiuni de tip Petersberg. Dar se și realizează progrese în alte două direcții complementare: cooperarea în materie de capacități, prin crearea unei Agenții Europene de Apărare, pe de o parte, și, pe de alta, apariția instrumentelor politice de autoapărare ale Uniunii. În acest sens, Tratatul de la Lisabona conține o clauză privind asistența reciprocă între statele membre în cazul unui atac militar, o clauză de solidaritate între statele membre în caz de dezastru sau de atac terorist și posibilitatea de a stabili o cooperare structurată permanentă între statele care îndeplinesc anumite criterii de capacități și își asumă angajamente cu privire la aceste capacități. De asemenea, se extinde cadrul legal al cooperării prin admiterea aplicării procedurii „cooperării consolidate", ceea ce înseamnă eliminarea interdicției ce exista până acum în aplicarea acestui tip de cooperare în acest domeniu.

Tratatul de la Lisabona vine, de asemenea, cu noutăți semnificative în revizuirea Tratatelor europene, Parlamentul European primind mai multe competențe în acest domeniu[3]. Se stabilește o procedură ordinară, prin care se va convoca, ca regulă generală, o Convenție, dar și proceduri simplificate – cunoscute ca „pasarele" – care să permită schimbarea regulilor sau a procedurilor de luare a deciziilor, fără a se recurge la revizuirea formală a tratatelor. Prima prevedere reprezintă o importantă democratizare a procesului de reformă a Tratatelor, în timp ce a doua consolidează capacitatea de adaptare a Uniunii la noile provocări fără a mai fi obligatorii, de fiecare dată, reformele lungi și costisitoare.

Pentru toate acestea, Tratatul de la Lisabona poate fi considerat deosebit de important, deoarece realizează una dintre cele mai substanțiale reforme europene, atât prin amploare, cât și prin conținut. Presupune un mare pas înainte în construcția Europei politice, în măsura în care, pe de o parte, explicitează modelul acestui sistem politic unic și, pe de altă parte, sporește puterea de acțiune a Uniunii Europene în domenii care aparțin, tradițional, de politici înalte. În cuvintele Parlamentului European, „în ansamblul său, Tratatul de la Lisabona aduce o importantă îmbunătățire a tratatelor existente, o mai mare responsabilizare democratică, o creștere a capacității decizionale a Uniunii (prin intermediul rolului crescând al Parlamentului European și al parlamentelor naționale), contribuind astfel la consolidarea drepturilor cetățenilor în cadrul Uniunii Europene și îmbunătățind funcționarea eficientă a instituțiilor europene"[4].

---

1. Serviciul european de acțiune externă este compus din funcționari ai Comisiei, Consiliului și personal diplomatic detașat de la ministerele de Externe ale statelor membre.
2. Inovațiile noii Politici Europene de Securitate și Apărare se vor analiza în capitolul 12.
3. Modificarea procedurilor de revizuire a tratatelor se vor analiza în capitolul 13.
4. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Lisboa*, 20 februarie 2008 (A6-0013/2008), pto 1.

2.6. Diferențe formale între Tratatul de la Lisabona și Tratatul Constituțional

Tratatul de la Lisabona conține o mare parte a reformelor și inovațiilor pe care Convenția Europeană și CIG le-au inclus în Tratatul Constituțional. Pentru salvarea conținutului, a fost însă sacrificată forma – așa cum spuneam –, întorcându-ne formal la revizuirea vechilor Tratate. Trebuie să recunoaștem că simpla denumire de Constituție a Tratatului, la care s-a renunțat, avea în sine o puternică și explicită încărcătură politică și federală, care a fost eliminată prin formulele tratatului clasic.

Diferența de formă și structură între Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona este evidentă. Astfel, primul a fost redactat „de la zero", adică au fost rescrise toate textele de bază europene în scopul declarat de a se realiza un tratat simplificat și accesibil cetățeanului european. Tratatul Constituțional avea patru părți[1] : prima dintre acestea, cu peste 60 de articole, reglementa modelul constituțional ; cea de-a doua conținea Carta Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană ; cea de-a treia parte, cea mai extinsă, dezvolta principiile primei părți și, în plus, conținea toate dispozițiile referitoare la politicile și funcționarea instituțiilor ; în sfârșit, a patra parte reglementa dispozițiile generale și finale, prevederile legale referitoare la abrogarea tratatelor anterioare, succesiunea organizațiilor, domeniul de aplicare, revizuirea, intrarea în vigoare și durata.

Această structură logică și rațională a fost sacrificată prin renunțarea la Constituție și, respectiv, prin decizia de a se realiza o reformă clasică, o reformă a tratatelor existente. Schimbarea unei structuri formale cu alta are consecințe politice majore, dintre care amintim : pierderea caracterului politic explicit ; modificarea adresabilității tratatului, dinspre cetățeni spre statele membre ; abandonarea simplificării și a clarității structurale ; dispariția unității de tip constituțional ; renunțarea la Preambulul Constituției și revenirea la cele ale tratatelor de la Maastricht și Roma ; diluarea ideii „Europei unice".

a. Pierderea explicitării politice

Abandonarea logicii constituționale, excluderea textului Cartei Drepturilor Fundamentale din Tratate și dispariția simbolurilor Uniunii dăunează explicitării Uniunii, înțeleasă ca sistem politic unic. Calificarea Tratatului Uniunii drept unul „constituțional" demonstra cetățenilor europeni intenția politică și atrăgea atenția asupra naturii politice și federale a Uniunii.

b. Renunțarea la redactarea de tip constituțional, adresată cetățenilor, și revenirea de la cea specifică tratatelor internaționale, adresată statelor

Există diferențe importante de redactare între Tratatul Constituțional și Tratatul de la Lisabona. Nu ne referim atât la stilul de redactare a articolelor Tratatului de la Lisabona, acestea reproducând – aproape fără a le modifica – articolele Tratatului Constituțional, cât

1. *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa firmado en Roma el 29 de octubre de 2004*, DOUE C 310, de 16.12.2004.

la instrumentul juridic în sine. Tratatul Constituțional era un tratat în sine, în timp ce Tratatul de la Lisabona este un tratat clasic, ce consolidează tratatele existente. Tratatul Constituțional a fost redactat cu ideea că va trebui să se adreseze cetățenilor, în timp ce Tratatul de la Lisabona se adresează statelor membre. Una dintre consecințele adresării mai degrabă statelor membre decât cetățenilor o constituie faptul că diferite articole din tratatele reformate prin Tratatul de la Lisabona și-au pierdut titlurile pe care le aveau în Tratatul Constituțional, titluri ce le descriau conținutul și care ajutau enorm la înțelegerea lor[1].

c. Abandonarea simplificării și a clarității structurale

Tratatul de la Lisabona și modificările introduse în TUE și TCE pierd mult din claritate comparativ cu Tratatul Constituțional. Am explicat deja logica politică a Tratatului Constituțional, articulată în patru părți. Deși Tratatul de la Lisabona își propune o raționalitate similară prin divizarea temelor între Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de Funcționare a Uniunii, această raționalitate nu este întotdeauna realizată. Astfel, nu pare logic faptul că PESC continuă să fie reglementată în TUE sau faptul că anumite prevederi rămân în afara titlului corespunzător doar pentru a-și păstra locul din vechea formă a tratatului. Pierderea clarității structurale conduce la lipsă de lizibilitate, prejudiciind, prin urmare, cetățeanul în înțelegerea bazelor juridice ale Uniunii. Această abandonare a structurii constituționale are importante consecințe politice, modelul politic al Uniunii pierzând în vizibilitate în comparație cu Tratatul Constituțional. Cu toate acestea, dacă facem comparație cu vechiul Tratat al Uniunii Europene, se câștigă în vizibilitatea Uniunii.

d. Dispariția unității de tip constituțional

Trebuie subliniate problemele de lizibilitate și înțelegere a fundamentelor juridice ale Uniunii pe care le-a presupus trecerea de la un text constituțional unic la două tratate clasice. Pe lângă această pierdere a unității de tip constituțional, este regretabil și faptul că nu a fost inclus formal în tratate, nici măcar prin intermediul unui protocol, textul Cartei Drepturilor Fundamentale. Dispariția textului Cartei din tratate atenuează aspectul constituțional pe care acesta îl avea. Formula aleasă - a referințelor încrucișate - diminuează vizibilitatea Cartei și ascunde, în spatele „vălului" de care tot vorbim, angajamentul Uniunii cu privire la drepturile fundamentale.

e. Renunțarea la Preambulul Constituției și revenirea la cele ale tratatelor de la Maastricht și Roma

O altă diferență de formă vine din faptul că Tratatul de la Lisabona renunță la Preambulul Tratatului Constituțional. Acesta fusese redactat de către Convenție și CIG și avea o puternică încărcătură politică, simbolică, idealistă și constituțională, exprimând un ideal -

1. Diferite articole din Partea I, a II-a și a IV-a ale Tratatului Constituțional erau precedate de un scurt titlu care le rezuma conținutul. Astfel, de exemplu, art. I-1 se intitula „Crearea Uniunii", articolul I-2, „Valorile Uniunii" etc. Partea a III-a, cuprinzând conținutul tratatelor în vigoare, nu folosea aceeași tehnică.

cel federalist. Din acest preambul este păstrat doar un singur paragraf, inclus în actualul preambul al Tratatului privind Uniunea Europeană[1]. Se revine astfel la preambulurile Tratatelor de la Maastricht şi Roma, acestea răspunzând logicii internaţionaliste a tratatelor şi concentrându-se mai degrabă pe obiectivele comune de cooperare decât pe idealurile desăvârşirii comunităţii umane din viziunea monnetiană la care făcea referire Preambulul Constituţional.

f. Diluarea ideii unităţii europene

Tratatul de la Lisabona nu este altceva decât o revizuire a textelor existente în tratatele anterioare; remarcăm faptul că, faţă de Tratatul Constituţional, textele consolidate ale TUE nu fac referire, atunci când se vorbeşte de fondatorii UE, la cele 27 de state membre, ci doar la cele 12 state ce făceau parte din Comunitatea Europeană în anul 1992 – pentru ca Tratatul privind funcţionarea Uniunii să facă referire doar la 6 state – cele 6 state care, în anul 1957, puneau bazele CEE. Prin contrast, Tratatul Constituţional, total nou, se referea la toţi membrii săi existenţi la momentul elaborării, inclusiv la candidaţii de atunci, Bulgaria, România şi Turcia, care fuseseră invitaţi să semneze Actul Final.

În concordanţă cu „profilul politic" mai scăzut al Tratatului de la Lisabona, ce doreşte să transmită cetăţenilor că guvernele lor au uitat de pretenţia de a oferi Europei o constituţie, se pierd vizibilitatea şi caracterul explicit politic al Uniunii.

În general, Tratatul de la Lisabona sacrifică forma constituţională şi avantajele acesteia pentru a salva conţinutul reformelor, considerându-se că modestia formei – dată de existenţa „vălului" – va uşura ratificarea şi intrarea în vigoare a Tratatului.

1. Acest paragraf a fost unul dintre cele mai polemice de-a lungul procesului constituţional: redactarea sa exactă a fost discutată până în ultimul moment, nefiind clar dacă trebuia sau nu să se facă referinţă la Dumnezeu sau la rădăcinile creştine ale Europei. A rămas astfel: „Inspirându-se din moştenirea culturală, religioasă şi umanistă a Europei de la care s-au nutrit valorile universale ale drepturilor inviolabile şi inalienabile ale omului, democraţia, egalitatea, libertatea şi statul de drept".

Capitolul 3

Tratatul de la Lisabona: recuperarea substanței Constituției Europene

3.1. Ieşirea din labirintul constituțional: „întoarcerea în viitor"

Semnarea Tratatului de la Lisabona însemna ieşirea din „labirintul constituţional". După trei ani de aşteptare, se consideră, astfel, rezolvată criza Constituţiei Europene, care, aşa cum ştim, nu a mai intrat în vigoare din cauza referendumurilor negative din Franţa şi Olanda. Practic, Tratatul de la Lisabona includea mai toate reformele convenite de-a lungul procesului constituţional şi care se regăseau şi în Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa, cunoscut drept Constituţia Europeană. Tratatul de la Lisabona reprezenta, astfel, răspunsul pragmatic la problema neratificării Constituţiei de către Franţa şi Olanda, găsirea unei metode care consta, pe de o parte, în modificarea formei şi revenirea la cea de tratat internaţional clasic, iar, pe de alta, în păstrarea esenţei şi conţinutului Constituţiei. Prin această operaţiune – mai mult „cosmetică" – se răspundea preocupării unor guverne europene îngrijorate de posibilitatea ca Uniunea Europeană să „alunece" în mod periculos spre un model de „stat cu aspect federal".

De aceea, considerăm că apariţia Tratatului de la Lisabona a presupus şi ieşirea din „labirintul" constituţional, altfel spus, din criza ce părea fără sfârşit şi la care conduseseră referendumurile negative din Franţa şi Olanda[1]. Ceea ce caracteriza labirintul constituţional era o contradicţie majoră:

- pe de o parte, imposibilitatea Constituţiei de a intra în vigoare împotriva voinţei cetăţenilor francezi şi olandezi;
- pe de alta, necesitatea politică a intrării sale în vigoare având în vedere că marea majoritate a statelor membre şi a cetăţenilor acestora, mai precis 18 state, ratificaseră intrarea sa în vigoare.

Aşa că, pe de o parte, aveam francezii şi olandezii ce nu fuseseră de acord cu intrarea în vigoare a Constituţiei, iar, pe de alta, aveam statele care ratificaseră Constituţia şi care nu erau de acord cu declararea „decesului" Constituţiei.

1. Între lucrările în care a fost tratată problema labirintului constituţional, a se vedea ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, no 3/2006, 16 februarie 2006, http://www.realinstitutoelcano.org.

„Labirintul constituţional" reprezenta o mare provocare pentru Europa, părând imposibil de rezolvat, iar Uniunea părea condamnată la o criză existenţială din care ieşirea o reprezenta, la prima vedere, doar renunţarea la Constituţie[1]. Aşa cum se cunoaşte, criza s-a rezolvat până la urmă, pe de o parte, datorită modificării „peisajului politic din unele state membre", iar, pe de alta, datorită găsirii „formulei magice" care să permită ieşirea din impas, şi anume sacrificarea conotaţiei constituţionale a Tratatului, dublată de recuperarea conţinutului acestuia[2].

Subcapitolul de faţă îşi propune să examineze ieşirea din acest impas prin intermediul Tratatului de la Lisabona. Respectiva soluţie are o importanţă majoră, permiţând intrarea în vigoare a unei Constituţii Europene „deghizată" într-un tratat tradiţional. Vom vorbi deci despre recuperarea Constituţiei prin Tratatul de la Lisabona, operaţiune înţeleasă ca „o întoarcere în viitor", deoarece, deşi ne întoarcem la formele vechi de tratate, le „mobilăm" cu prevederile de viitor ale Constituţiei. Vom discuta, din punctul de vedere al ştiinţelor politice, relaţia dintre Constituţie şi Tratatul de la Lisabona şi vom dezvălui „cheile" fundamentale necesare înţelegerii acestui tip de recuperare a conţinutului Tratatului Constituţional.

3.2. Tratatul de la Lisabona şi Constituţia Europeană: recuperarea substanţei

Consiliul European din iunie 2007 a reuşit să scoată Uniunea din labirintul crizei în care o aruncase ratificarea Constituţiei Europene, prin adoptarea unei decizii de revizuire a tratatelor existente şi, respectiv, de recuperare a principalelor elemente ale Constituţiei neratificate. Următorul Consiliu European a ajuns şi el la un acord, la 19 octombrie 2007, cu privire la textul noului „Tratat de reformă", care începea deja să fie cunoscut sub numele Tratatul de la Lisabona şi care urma a fi semnat la 13 decembrie 2007, în oraşul cu acelaşi nume[3]. Acordul interguvernamental la care se ajunsese prevedea

1. Diferite lucrări au abordat tema ieşirii din criză şi au elaborat posibile scenarii de viitor pe care le avea în faţă UE. A se vedea în acest sens Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS şi José Ignacio TORREBLANCA (coord.), „El futuro de la Constitución Europea: opciones para España", *Real Instituto Elcano,* Informe Elcano no 8, ianuarie 2007; Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, Charles T. POWELL şi José Ignacio TORREBLANCA (coord.), „Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: Cuatro propuestas", *Real Instituto Elcano*, Informe Elcano no 9, iunie 2007.
2. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA şi Mercedes GUINEA LLORENTE, „El proyecto de Tratado de Reforma: una Constitución sin nombre", *Revista General de Derecho Europeo*, no 14, 2007, www.iustel.com.
3. Acordul asupra Tratatului de la Lisabona s-a produs cu prilejul Consiliului European informal convocat de către preşedinţia portugheză la Bruxelles în zilele de 18 şi 19 octombrie 2007. Dat fiind caracterul său informal, nu exista obligaţia juridică de a fi aprobat un document final de tipul Concluziilor preşedinţiei. De aceea, preşedinţia portugheză s-a mărginit să prezinte mediilor de comunicare un document cuprinzând temele discutate. Acest document se limita la următoarele afirmaţii cu privire la aprobarea Tratatului: „Ajungându-se la un acord final asupra noului Tratat de la Lisabona, Uniunea Europeană a luat o decizie importantă. Acum, Uniunea Europeană se poate concentra pe problemele ce preocupă în cea mai mare măsură cetăţenii şi pe modalitatea de a fi mai eficientă" – PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION, *Presidency Press Release. Informal European Council*, Lisabona, 18-19 octombrie 2007, http://www.eu2007.pt.

recuperarea substanței Constituției Europene, punându-se, astfel, capăt celor doi ani de criză politică[1]. În urma acestei decizii, Tratatul de la Lisabona încorpora majoritatea noutăților și reformelor prezente în textul Constituției Europene.

Prin abandonarea formei constituționale și revenirea la vechiul format al tratatelor clasice se evitau referendumurile de ratificare – în special cel francez –, aceasta urmând a se realiza, ca regulă generală, în formatul tradițional de ratificare de către parlamentele naționale – care, la rândul ei, putea fi labirintică, dar, oricât de greu ar fi fost, era mai ușor de controlat și mai previzibilă, deci mai puțin amenințătoare decât cea prin referendum. Acest lucru a fost posibil, în principal, deoarece între timp avusese loc o modificare a situației politice din Europa, fiind înlocuiți, prin alegeri, unii dintre actorii principali ai „dezastrului constituțional".

Noul Tratat de la Lisabona este deci un tratat care reformează vechile tratate, adică Tratatul Uniunii Europene și Tratatul de instituire a Comunității Europene (acum redenumit „Tratatul privind funcționarea Uniunii"). Această revizuire reține în jur de 90% din noutățile, progresele și reformele operate de către Constituția Europeană. În principiu, au fost eliminate doar acele inovații de natură politică ce ar fi putut sugera că Uniunea seamănă cu o structură cvasistatală. Faptul că substanța Tratatului Constituțional a fost conservată ne face să formulăm ipoteza salvării conținutului acesteia prin Tratatul de la Lisabona, chiar dacă se pierd numele și simbolismul Constituției Europene[2].

Decizia interguvernamentală de a salva bazele Constituției nu este, așa cum le poate părea unora, o decizie nedemocratică, ce contravenea rezultatelor referendumurilor negative din Franța și Olanda. Dimpotrivă, este o mostră de democrație, deoarece respectă decizia majorității statelor membre, majorității guvernelor, parlamentelor naționale și a cetățenilor europeni, ca să nu mai amintim de cea exprimată în Parlamentul European, toți acești actori naționali și comunitari exprimându-și acordul cu privire la Constituția Europeană. Reamintim că aceasta era deja ratificată într-un mare număr de state, 18, la momentul la care francezii și olandezii o respinseseră. Este, de asemenea, un rezultat al ireversibilității procesului constituțional, unele dintre prevederile acestuia fiind deja aplicate la acel moment, deși Tratatul Constituțional nu fusese încă ratificat prin intrarea anticipată în vigoare ale acestora.

Depășirea crizei constituționale și recuperarea substanțială a Tratatului Constituțional au fost posibile prin combinarea a două elemente: legitimitate politică și necesitate. Primul element este dat de „greutatea" politică pe care o avea ratificarea acestuia într-un mare

1. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA și Mercedes GUINEA LLORENTE, „El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, no 9/2008, 20 februarie 2008.
2. În timpul dezbaterii anterioare Tratatului de la Lisabona, actorii politici, observatorii politici și experții stabiliseră două direcții antagonice. În prima, se vorbea despre o „recuperare selectivă" a Constituției Europene printr-un nou tratat, și această formulă pleca de la propunerea lui Sarkozy de a se redacta, într-o primă fază, un „mini tratat" și, mai apoi, un „tratat simplificat". Această „recuperare selectivă" – *cherry-picking* – presupunea alegerea unor elemente din Constituție și inserarea lor într-un nou tratat, care să permită intrarea lor în vigoare. Cealaltă tabără voia o recuperare de substanță, poziția sa fiind susținută și de către președinția germană, între alte guverne, și urmărea recuperarea substanței Tratatului Constituțional, chiar dacă se renunța la forma sa de constituție. Această substanță se încorpora într-un tratat ce reforma tratatele existente la acel moment (TUE și TCE), permițând ca reformele și instrumentele existente în Constituție să fie totuși aplicate.

număr de ţări, între acestea fiind şi România sau Bulgaria care, aderând la 1 ianuarie 2007, nu trebuiau să ratifice expres noul tratat, ele aderând la toate actele normative existente la acel moment. Cele 18 state care ratificaseră Constituţia reuneau împreună mai mult de 55% din cetăţenii europeni, or, acest lucru conferea o mare legitimitate întregului proces. La această legitimitate politică contribuiau, în plus, cele două referendumuri de ratificare, spaniol şi luxemburghez, care demonstrau – dacă se comparau cu cele francez şi olandez – că numărul cetăţenilor care aprobaseră prin vot direct Constituţia era mai mare decât numărul celor care o respinseseră[1]. Pe acest tip de argumentare se baza Parlamentul European atunci când apăra legitimitatea politică a Tratatului Constituţional şi afirma imposibilitatea Uniunii de a renunţa la principalele sale progrese democratice[2].

În al doilea rând, trebuie amintit că procesul constituţional, în ciuda referendumurilor negative, îşi producea deja efectele. Diverse dispoziţii ale Tratatului Constituţional erau deja în vigoare, ca urmare a acordurilor şefilor de stat şi guvern, dar şi nevoii stringente de punere a lor în aplicare. Era vorba despre deciziile luate cu privire la politica de vecinătate, dar şi de cele referitoare la adoptarea clauzei de solidaritate în cazul de atac terorist, înfiinţarea Agenţiei Europene de Apărare, stabilirea Preşedinţiei permanente a Eurogrupului, îmbunătăţirea transparenţei lucrărilor Consiliului sau exercitarea preşedinţiei Consiliului pe formatul echipelor de trei state[3]. Aceste intrări anticipate în vigoare demonstrau urgenţa realizării reformelor convenite încă din anul 2004, formula acordurilor interguvernamentale nefiind deloc una uşoară.

3.3. Factorii ce explică ieşirea din criza constituțională

După doi ani de pauză de reflecţie, ce a produs puţine progrese şi aproape nici o reflecţie, au fost suficiente cele şase luni ale preşedinţiei germane pentru a se debloca criza. Se pune întrebarea, firească, ce variabile ale procesului politic se modificaseră într-o asemenea măsură încât să facă acest lucru posibil? Noi credem că au coincis unii factori structurali cu alţii conjuncturali şi că această coincidenţă a făcut posibilă ieşirea din labirintul constituţional. Factorii structurali fuseseră prezenţi de-a lungul întregului

1. Aşa cum se ştie, patru state au organizat referendumuri de ratificare ale tratatului prin care se stabilea o Constituţie pentru Europa. În două, rezultatele au fost pozitive, Spania şi Luxemburg, iar în alte două, negative, Franţa şi Olanda. În referendumul din Spania, 20 februarie 2005, 76,73% dintre votanţi au spus „da" şi doar 17,24% au spus „nu". În Luxemburg a avut loc referendumul cu o lună mai târziu după cele două negative din Franţa şi Olanda, şi aici au spus „da" 56,2% şi „nu" doar 43,48%. Dacă adunăm pe cei ce s-au pronunţa cu „da" şi „nu", rezultă că, per total, 26,6 milioane de cetăţeni au zis „da" şi doar 22 milioane au zis „nu".
2. Se apără necesitatea intrării în vigoare a Tratatului Constituţional în diferitele rezoluţii referitoare la necesitatea unei pauze de reflecţie şi a unei *road-map*, foaie de parcurs, în scopul continuării reformei. A se vedea PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el periodo de reflexión : la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea*, 19 ianuarie 2006 (A6-0414/2005) şi PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la hoja de ruta para el proceso constitucional de la Unión*, 22 mai 2007 (A6-0197/2007).
3. Despre intrarea anticipată în vigoare – Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, no 3/2006, 16 ferbruarie 2006, pp. 21-22.

proces politic ce a caracterizat criza constituţională, în timp ce factorii conjuncturali au apărut în ultima fază, cea a rezolvării crizei.

Factorii structurali care au impulsionat soluţionarea crizei erau, din punctul nostru de vedere, daţi de:

- legitimitatea politică a Tratatului Constituţional;
- efectele politice ale extinderii Uniunii;
- consensul guvernelor statelor membre cu privire la numeroasele inovaţii ale Constituţiei;
- cererea socială de eficientizare a Uniunii Europene.

Acestor factori li s-au adăugat alte trei elemente ajutătoare:

- rezolvarea crizei politice franceze;
- forţa preşedinţiei germane, care se baza pe o coaliţie internă aflată la guvernare ce o ajuta în ambiţiile sale europene şi în dezamorsarea tensiunilor cu privire la dezbaterea constituţională.

Vom analiza unul câte unul aceşti factori.

3.3.1. *Factorii structurali*

Am constatat existenţa a patru asemenea factori:

a. Legitimitatea politică a Tratatului Constituţional

Un element important care a jucat în favoarea rezolvării crizei era faptul că Tratatul Constituţional fusese semnat de către toate statele membre, ratificat de 18 dintre ele şi aprobat de Parlamentul European. Toate acestea îi conferau o legitimitate politică greu de contestat, ceea ce a şi făcut ca, în procesul de negociere, să nu se impună principiul *tabula rasa*, ci, dimpotrivă, cel de a renegocia prevederile Tratatului Constituţional.

Se poate observa, astfel, cum dinamica politică a procesului constituţional a condus la căutarea unei soluţii pozitive de ieşire din impas.

b. Efectele politice ale extinderii

Nu putem uita faptul că impulsul politic care a pus în mişcare procesul constituţional avea legătură cu convingerea generalizată că reformele de la Nisa nu fuseseră suficiente pentru a face faţă provocărilor aduse de „marea extindere" a Uniunii. Creşterea numărului statelor membre reclama o ambiţioasă reformă instituţională, precum şi una a modului de luare a deciziilor care să permită Uniunii să acţioneze în mod eficient. Extinderea nu consta numai într-o creştere a numărului statelor membre, ci şi a eterogenităţii acestora şi chiar a viziunii lor cu privire la Europa[1]. Toate acestea făceau necesară o explicitare

1. În alte lucrări am explicat provocările pe care mutaţia provocată de extinderea UE spre 12 noi state membre o presupunea şi răspunsurile Constituţiei la aceasta – Francisco ALDECOA şi Mercedes GUINEA, *El futuro de „una Europa" europea: su constitucionalización (2001-2014). La ampliación: oportunidades y desafíos, III Premio de Investigación Francisco Javier Landáburu*, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005.

urgentă a modelului politic, economic, social, dar şi „dotarea" Uniunii cu instrumente care să facă viabilă integrarea chiar şi între state foarte diferite între ele. Prin urmare, era necesară, în continuare, căutarea celor mai adecvate răspunsuri la transformarea pe care o presupunea marea extindere pentru Uniunea Europeană.

c. Cererea societăţii de adaptare a Uniunii

Un alt element important îl constituia imperativul unor răspunsuri corecte din partea Uniunii faţă de solicitarea societăţii europene de a fi promovate acţiuni comune care să producă rezultate concrete, dar şi a celei de a fi operate modificări care să asigure adaptarea funcţionării Uniunii la standarde democratice şi de transparenţă. Iar propunerile constituţionale răspundeau acestei cereri sociale. Pe de altă parte, perioada de reflecţie conducea instituţiile spre recunoaşterea faptului că cetăţeanul Uniunii Europene aştepta soluţii la problemele din economie, cele legate de siguranţa internă, imigraţie, energie, politică externă. În mod evident, nu exista nici o posibilitate de a obţine rezultate bune fără a avea mecanisme şi instrumente instituţionale adecvate. Această constatare a ajutat la conştientizarea necesităţii reformei Tratatelor Uniunii, considerându-se că reforma propusă de Tratatul Constituţional era cea mai bună la acel moment.

d. Consensul statelor membre

Formula „mutării" conţinutului Constituţiei în tratate clasice, practic fără a mai fi rediscutată dimensiunea şi conţinutul reformelor propuse de către Constituţie, a fost rezultatul unui puternic consens existent între statele membre, consens ce avea la bază inovaţiile constituţionale pe care le conţinea Tratatul Constituţional şi care nu puteau lăsa indiferente statele membre. Cea mai mare parte a conţinutului Constituţiei nu s-a discutat, deoarece guvernele erau de acord cu ele. Acest lucru a făcut posibil ca intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona să se arate destul de uşoară în comparaţie cu blocajul Constituţiei, datorită acestei formule pragmatice ce fusese găsită.

3.3.2. *Factorii conjuncturali*

Trei sunt, din punctul nostru de vedere, factorii conjuncturali care au contribuit la depăşirea paraliziei procesului politic:

a. Depăşirea crizei politice franceze

Criza constituţională europeană a fost în mare parte, rezultatul unei probleme interne franceze, al crizei politice franceze, o criză de delegitimare a propriului preşedinte şi guvern. Există convingerea că guvernul lui Chirac nu putea prezenta o soluţie viabilă la criză şi că era necesar să se aştepte rezultatul alegerilor din primăvara anului 2007. După ce a devenit clar că Sarkozy va fi câştigătorul, a fost posibilă renegocierea salvării Constituţiei. Era clar că Franţa urma să aibă un preşedinte care se bucură de sprijinul popular francez, inclusiv pentru formula sa de „mini-tratat" sau „tratat simplificat", pe care o susţinuse în timpul campaniei electorale.

b. Președinția eficientă a lui Merkel și a guvernului său de coaliție

Alt factor-cheie în salvarea substanței Tratatului Constituțional l-a reprezentat eficienta muncă de negociere și mediere întreprinsă de Merkel și guvernul său, Germania aflându-se, în prima parte a anului 2007, la conducerea președinției Consiliului UE. Este esențial să subliniem importanța pe care a avut-o faptul că guvernul german era unul de coaliție, reunind partide reprezentative pentru cele două ideologii principale europene, cea creștin-democrată și cea social-democrată. Existența coaliției din Germania a avut o mare importanță în obținerea consensului european, guvernul german reprezentând un soi de sinteză a celor două tendințe majoritare la nivel european. Acest lucru s-a dovedit deosebit de important în cazul Parlamentului European, ale cărui două mari grupuri politice, PPE și PSE, au convenit, astfel, în ideea de a sprijini tezele germane.

c. Dezamorsarea tensiunilor cu privire la dezbaterea constituțională

Cel de-al treilea element-cheie nu este nici mai mult, nici mai puțin decât „trecerea timpului", ceea ce a făcut ca spiritele excesiv aprinse în urma dezbaterii constituționale în statele membre care au respins Tratatul Constituțional să se fi calmat. Odată cu trecerea timpului, problema constituțională nu a mai fost la fel de importantă nici pentru presă, nici pentru politicieni, ceea ce a făcut posibilă negocierea unei căi de ieșire din criza constituțională fără a se mai manifesta aceeași opoziție înverșunată în statele care votaseră neratificarea Tratatului Constituțional[1].

d. Efectul intrării anticipate în vigoare a unor prevederi ale Tratatului Constituțional

Nevoia de adaptare a Uniunii a făcut ca Tratatul Constituțional, deși neratificat, să înceapă a fi aplicat în unele domenii prin intermediul acordurilor interguvernamentale. Exemple de asemenea intrări anticipate în vigoare sunt clauza de solidaritate împotriva terorismului, Agenția Europeană de Apărare, președinția permanentă a Eurogrupului sau organizarea președinției Consiliului pe echipe de trei state. Faptul că un număr de măsuri produceau deja efecte juridice ne ajută să înțelegem că reforma era necesară, că producea deja efecte benefice și că se anticipa multiplicarea acestora odată cu intrarea în vigoare a întregului tratat. Astfel, intrările în vigoare anticipate acționau ca o dovadă a nevoii de reformă.

În concluzie, mulți dintre factorii care au impulsionat soluționarea crizei erau prezenți, dar era nevoie de o conjunctură favorabilă de rezolvare a crizei franceze, creându-se, astfel, oportunitatea negocierii unei propuneri viabile de reformă. Evenimentele au demonstrat, în final, modul în care „ingineria juridică" numită renegociere a fost utilizată pentru a fi

1. Efectele liniștitoare ale trecerii timpului s-au văzut în special în cazul francez. Dacă dezbaterea și ratificarea Constituției Europene s-au caracterizat prin polemici ce au găsit un spațiu enorm în relatările mass-media și în societate, ratificarea parlamentară a Tratatului de la Lisabona s-a petrecut, în februarie 2008, fără a mai avea parte de aceeași opoziție din partea grupurilor politice și sociale care fuseseră în fruntea luptei pentru neratificarea Constituției.

reluate negocierile pe acelaşi tratat, din punctul de vedere al conţinutului, renunţându-se la ideea alternativă de a înlocui Tratatul Constituţional cu ceva total diferit.

3.4. Ce se salvează prin Tratatul de la Lisabona?

Conform mandatului Consiliului European, „Tratatul de reformă" sau Tratatul de la Lisabona includea în tratatele europene existente cele mai multe dintre elementele de noutate conţinute în Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa. Se evită însă cu grijă menţinerea structurii de constituţie, a terminologiei constituţionale sau a orice putea duce cu gândul la un stat european – cum ar fi denumiri de genul „ministru european al Afacerilor Externe, lege, lege-cadru" –, precum şi la orice suspiciuni în legătură cu existenţa unor progrese esenţiale spre integrarea politică, ca afirmare explicită a dublei legitimităţi a Uniunii. Toate celelalte reforme erau menţinute, astfel încât, odată cu Tratatul de la Lisabona, intră în vigoare şi „esenţa" Constituţiei, fără a mai purta însă acest nume[1].

Dintre diferitele alternative luate în considerare pentru a ieşi din labirintul instituţional, Consiliul European a ales-o, în 2007, pe cea a renegocierii[2]. Având în minte experienţa negativă daneză privind ratificarea Tratatului de la Maastricht, renegocierea Tratatului Constituţional nu s-a purtat doar cu acele state membre care respinseseră prin referendum tratatul[3]. Principalele guverne care au ridicat obiecţii în timpul renegocierii şi care au reuşit chiar să-şi impună propriile „linii roşii" în noul tratat au fost, în mod paradoxal, guverne care nici măcar nu încercaseră să ratifice tratatul în statele lor, precum Regatul Unit, Polonia şi, într-o măsură mai mică, Republica Cehă. Fără îndoială, „câştigătorul" operaţiunii de „laminare" a Constituţiei este Regatul Unit, care a reuşit să-şi introducă în noul tratat toate „liniile roşii".

Tratatul de la Lisabona introduce în Tratatele Europene cea mai mare parte a contribuţiilor la modelul politic european pe care le adusese Tratatul Constituţional din 2004. Preţul plătit pentru acest acord important a însemnat, pe de o parte, eliminarea unor prevederi ale Constituţiei – între acestea amintim renunţarea la simplificarea tratatelor –, iar pe de alta, întârzieri în aplicare şi excepţii pentru anumite ţări. De asemenea, trebuie

1. A se vedea José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca", *Real Instituto Elcano, Análisis*, ARI no 76/2007, 9 iulie 2007, http://www.realinstitutoelcano.org.
2. În altă lucrare descriam posibilele scenarii de rezolvare a crizei constituţionale. Al doilea avut în vedere dintre acestea era cel al renegocierii Constituţiei, al treilea vorbea despre recuperarea selectivă printr-un tratat-cadru care recupera doar anumite elemente ale Tratatului Constituţional. Ieşirea din criză nu se realiza însă prin nici unul din cele două, ci printr-un scenariu combinat al lor. Adică o renegociere a Tratatului Constituţional şi o introducere, în cadrul juridic al actualelor tratate, a principalelor sale progrese – Francisco ALDECOA şi Mercedes GUINEA, „¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007", *Revista General de Derecho Europeo*, no 13, mai 2007, www.iustel.com.
3. Renegocierea Tratatului de la Maastricht cu Danemarca cu ocazia Consiliului European de la Edinburgh a fost analizată de către Deirdre CURTIN şi Ronald VAN OOIK, „Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears", în David O'KEEFE şi Patrick M. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londra, Wiley Chancery Law, 1994, pp. 349-365.

menționate și două completări făcute de Conferința Interguvernamentală din 2007, una cu privire la solidaritatea între statele membre cu referință la politica energetică comună și alta cu privire la extinderea competențelor europene în domeniul luptei împotriva schimbărilor climatice[1]. Vom realiza la aceste capitol o scurtă prezentare a acestor noutăți, care vor fi apoi dezvoltate și analizate în cursul acestei lucrări. Ele sunt grupate și prezentate în termeni de progres politic pentru Uniunea Europeană în ansamblul său.

a. Progrese în consolidarea democrației

Prin introducerea în Tratatele Europene a valorilor și obiectivelor Uniunii Europene, Tratatul de la Lisabona explicitează proiectul european. El clarifică relațiile dintre UE și statele sale membre, delimitează și clasifică competențele Uniunii. Oferă parlamentelor naționale capacitatea de a monitoriza punerea în aplicare a principiului subsidiarității. În ceea ce privește procesul de luare a deciziilor, este esențială participarea deplină a Parlamentului European în procesul legislativ prin generalizarea aplicării procedurii de codecizie.

Se stabilește obligativitatea juridică a respectării prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană, cu excepții pentru Polonia și Regatul Unit. Se introduce competența Uniunii de a adera la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Se păstrează redactarea Constituției când este vorba despre principiile democratice ale Uniunii, adăugându-se un articol referitor la rolul parlamentelor naționale în procesul politic european. Este deosebit de importantă introducerea noului principiu al democrației participative, alături de cel mai vechi al celei reprezentative, prin noua prevedere ce permite cetățenilor să lanseze inițiative legislative dacă se strâng un milion de semnături în acest sens.

b. Mai multă transparență

Sporirea transparenței contribuie la democratizarea pe mai departe a Uniunii, deoarece, cu cât cetățenii europeni vor cunoaște și înțelege mai bine modul de funcționare a instituțiilor UE, modul în care se iau deciziile și de către cine, ei își vor putea exercita mai bine drepturile lor cetățenești. Este preluată și ideea Convenției, de simplificare a structurii juridice și de eliminare a Comunității Europene sau a divizării Uniunii pe piloni. Consecință a acestui ultim fapt este redenumirea Tratatului Comunității Europene ca „Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene". Delimitarea și descrierea competențelor și elaborarea unui catalog care să le cuprindă, enumerarea valorilor și obiectivelor Uniunii, precum și formularea mai adecvată a competențelor instituțiilor sporesc, la rândul lor, transparența și democrația din sistem.

---

1. Convenția propunea includerea unei noi baze juridice pentru dezvoltarea unei politici energetice a Uniunii. Acest articol, care a fost inclus în Tratatul privind funcționarea Uniunii cu numărul 176 A, a fost completat cu mențiunea că respectiva politică se va realiza într-un „sprit de solidaritate între statele membre". Obiectivele politicii Uniunii referitoare la mediu au fost, de asemenea, completate față de Tratatul Constituțional: „îmbunătățirea la scară internațională a măsurilor destinate a face față problemelor regionale sau mondiale de mediu". Acestui obiectiv, reforma din 2007 i-a mai adăugat sintagma: „și în special în lupta împotriva schimbărilor climatice". A se vedea art. 174 al Tratatului asupra funcționării UE.

c. Creşterea eficacităţii Uniunii

Tratatul de la Lisabona include noutăţi şi reforme de îmbunătăţire a eficacităţii şi funcţionării unei Uniuni formate din 27 de state, care trebuie să fie pregătită pentru a primi şi mai multe. Cele mai importante îmbunătăţiri în ceea ce priveşte eficacitatea sunt: atribuirea personalităţii juridice Uniunii, dispariţia structurii pe piloni şi extinderea votului prin majoritate calificată.

Tratatul cuprinde, de asemenea, alte inovaţii instituţionale, precum Preşedinţia permanentă a Consiliului European, crearea unui noi funcţii de Reprezentant pentru Politică Externă şi de Securitate – în formatul de *double chapeau*, a Consiliului şi Comisiei – sau stabilirea unui sistem de echipe de state care să prezideze diferitele formaţiuni ale Consiliului, cu excepţia Consiliului de Relaţii Externe. Sunt incluse, de asemenea, formula de dublă majoritate pentru votul cu majoritate calificată din Consiliu – deşi este amânată intrarea sa în vigoare –, reducerea numărului membrilor Comisiei şi generalizarea procedurii de codecizie. De asemenea, sunt menţinute cazurile pentru care Tratatul Constituţional realizase extinderea votului prin majoritate calificată. În fine, se generaliza procedura de codecizie şi se stabilea să devină procedura generală de adoptare a legislaţiei.

Alte elemente importante de progres păstrate din Tratatul Constituţional sunt îmbunătăţirea mecanismului de cooperare consolidată, introducerea de proceduri simplificate de revizuire a Tratatelor, comunitarizarea Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie – cu excepţii, din nou, pentru Marea Britanie – şi încorporarea tuturor progreselor referitoare la acţiunea externă – inclusiv noua politică europeană prin care se afirmau şi asumau responsabilităţi în gestionarea lumii globale –, dar şi reglementarea lor într-un Titlu unic. Erau, de asemenea, preluate noile baze juridice ale Tratatului Constituţional, precum posibilitatea statelor membre de a se retrage din cadrul Uniunii, personalitatea juridică a Uniunii Europene sau noile proceduri de reformă ale tratatelor.

d. O Europă mai solidară

Tratatul de la Lisabona includea progresele în materie de solidaritate prevăzute în Constituţia Europeană, consolidându-le chiar în anumite privinţe. În acest sens, răspunzând solicitărilor Franţei, Tratatul de la Lisabona muta obiectivele pieţei interne în noul articol 3.3 al TUE, eliminând orice menţiune cu privire la concurenţă. Această schimbare trebuie înţeleasă în sensul că, în noile condiţii, libera concurenţă „nu mai este un scop în sine al acţiunii europene, ci un mijloc al acesteia"[1].

Trebuie să subliniem importanţa pe care o are obligativitatea juridică a respectării prevederilor Cartei Drepturilor Fundamentale în consolidarea protecţiei şi securităţii juridice a drepturilor sociale ale europenilor faţă de prevederile Dreptului Comunitar şi faţă de acţiunile instituţiilor europene. Includerea aşa-numitelor „clauze sociale" în articolul 9 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii va aduce şi ea un plus de solidaritate. Este vorba despre clauze ce stabilesc obligaţia Uniunii de a urmări, prin toate politicile

1. Pierre LEQUILLER, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne*, 8 ianuarie 2008, p. 29, http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/i0562-t1.pdf.

și acțiunile sale, realizarea obiectivelor legate de atingerea unor nivele ridicate de ocupare a forței de muncă, a unei protecții sociale adecvate, a luptei împotriva excluziunii sociale și a unui nivel ridicat de educație, formare profesională și de protecție a sănătății umane.

Solidaritatea între state este întărită de către Tratatul de la Lisabona și prin deja cunoscuta clauză de solidaritate în caz de atac terorist sau de catastrofă[1]. CIG din 2007 introducea un nou element de solidaritate între statele membre, prevăzând adoptarea unor măsuri excepționale și pentru cazul unor situații speciale ce pot apărea în economie (articolul 122, TFUE), precum și obligația ca politica energetică să fie formulată într-un spirit de solidaritate între toate statele membre (articolul 194, TFUE).

e. UE, actor global ce-și asumă responsabilități sporite în viața internațională

Tratatul include fundamentele juridice pentru dezvoltarea unei politici de vecinătate. Tratatul de la Lisabona menține în totalitate reformele din domeniul acțiunii externe, cu o singură modificare: denumirea ministru de Externe ce apărea în Constituție se schimbă cu aceea de Înalt Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate al Uniunii. Este vorba doar despre o schimbare de denumire, natura și funcțiile sale rămânând aceleași.

Noutățile Tratatului de la Lisabona care vor face ca politica externă să fie mai coerentă sunt: atribuirea personalității juridice Uniunii Europene, eliminarea structurii pe piloni a UE, formularea unui cadru politic unic pentru acțiunea externă și a unor politici care să afirme noile responsabilități ale UE în lumea globală, flexibilizarea procesului decizional și crearea a două instituții fundamentale specifice PESC, cea a noului Înalt Reprezentant și cea a Serviciului european pentru acțiune externă.

În planul Politicii Comune de Securitate și Apărare se mențin toate noile instituții create deja prin anticiparea unor prevederi ale Tratatului Constituțional și care permit Uniunii să se bazeze progresiv pe propriile instrumente de apărare. Aceste instrumente se referă la extinderea sarcinilor de tip Petersberg, crearea Agenției Europene de Apărare, aplicarea clauzei de apărare reciprocă, apariția cooperării structurate permanente, introducerea clauzei de solidaritate și posibilitatea de a fi stabilite cooperări consolidate în domeniul apărării.

În Raportul Parlamentului European privitor la Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, raportorii săi – Mendez de Vigo și Corbett – estimau că acest tratat instituia o adevărată constituție pentru Europa prin natura și conținutul său. Conținutul constituțional, se stipula în raport, rezidă în faptul că acesta „definea natura, valorile și principiile ce ghidau acțiunile Uniunii; delimita competențele Uniunii; stabilea instituțiile sale; prezenta instrumentele decizionale și preciza actele juridice; definea drepturile cetățenilor în raport cu Uniunea; stabilea normele ce reglementau revizuirea sa... Or, rolul unei constituții este exact acela de a defini condițiile și limitele de exercitare a puterii în cadrul unei entități politice și de a garanta drepturile cetățenilor"[2]. Dar

1. Această clauză se regăsește în art. 222 al TFUE. Trebuie reamintită declarația Consiliului European din martie 2004, consecință a atentatelor de la Madrid, și anume valabilitatea acestei clauze și pentru cazurile de atac terorist.
2. COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19 decembrie 2004, ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, (A6-0070/2004), p. 7.

elementele care au determinat Comisia pentru Afaceri Constituţionale a PE să considere că Tratatul Constituţional era chiar o constituţie sunt prezente în egală măsură şi în cazul Tratatului de la Lisabona, deşi definiţia naturii Uniunii Europene este mai puţin precisă şi clară. Conform acestei definiţii, Tratatul de la Lisabona este o constituţie în aceeaşi măsură ca predecesorul său, Tratatul Constituţional, deşi nu se mai numeşte „constituţie". Şi mai presus de toate, Tratatul de la Lisabona este o constituţie în sens material, la fel ca şi actualele tratate, conform jurisprudenţei stabilite de Curtea de Justiţie începând cu cazul „Les Verts"[1].

Tratatul de la Lisabona presupunea, prin urmare, salvarea Constituţiei, chiar dacă se pierdea numele „constituţie". Mandatul Conferinţei Interguvernamentale, adoptat de către Consiliul European, afirma că obiectivul Tratatului de Reformă era acela de a „întări eficienţa şi legitimitatea democratică a Uniunii extinse şi coerenţa acţiunii sale externe"[2]. Toate aceste obiective erau atinse doar în măsura în care era salvat conţinutul Constituţiei şi de aceea se consideră acordul la care s-a ajuns ca fiind cel mai bun posibil la momentul respectiv.

3.5. Ce se pierde „pe drum"?

Cea mai mare parte din substanţa Tratatului Constituţional se păstrează, aşa cum am văzut, prin Tratatul de la Lisabona. Ca orice concesie, şi aceasta a avut un „preţ", considerat, în unele cazuri, destul de mare. Principalele cedări şi pierderi se referă la efortul de simplificare şi de apropiere a Uniunii de cetăţeanul european iniţiate de către Convenţia Europeană. Cea mai izbitoare dintre aceste modificări este eliminarea, din articolul 1, a ideii dublei legitimităţi a Uniunii Europene ca uniune de state şi de cetăţeni, rămânând specificată doar uniunea de state. Un alt aspect foarte important este dispariţia propriu-zisă a Tratatului Constituţional în sine, cel care reuşise să facă cetăţeanului de rând mai lizibil întregul ansamblu de norme juridice ale Uniunii Europene. Vom vedea, în continuare, cele mai importante concesii politice necesare salvării substanţei Constituţiei.

a. Abandonarea formei de Tratat Constituțional sau Constituție Europeană şi a abordării constituționale

Transformarea Constituţiei Europene în Tratatul de la Lisabona face să se piardă din transparenţa şi vizibilitatea modelului politic european. Abandonarea structurii şi conceptului constituţional au consecinţe importante pentru cetăţeni. Se revine, astfel, la structura complicată a tratatelor şi anexelor lor, protocoalele şi declaraţiile. Cea mai evidentă consecinţă poate fi observată din simpla comparare a Tratatului Constituţional şi a Tratatului de la Lisabona: primul, în ciuda faptului că era şi el destul de greoi, poate fi citit de oricine, în timp ce Tratatul de la Lisabona nu este lizibil şi are nevoie de un text consolidat dacă cetăţeanul obişnuit doreşte să-l înţeleagă.

1. A se vedea Hotărârea Curţii de Justiţie a Comunităţii Europene din 23 aprilie 1986, nr. 294/3, *Les Verts*, R. 1986-4, p. 1365.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, anexo I, punto 1.

Se pierde claritatea textului unic pe care-l avea Constituția, se pierde logica organizării acesteia, dar și redactarea sa într-un limbaj „mai prietenos". Convenția a făcut efortul de a utiliza un limbaj constituțional și de a-i da Tratatului o structură clară. Deși Tratatul de la Lisabona aduce îmbunătățiri structurale Tratatului Uniunii Europene și celui privind funcționarea sa, acestea nu sunt atât de ușor de utilizat, fiind adresate statelor, și nu cetățenilor, de unde și lipsa lor de grijă pentru accesibilitatea la texte a cetățenilor.

Abandonul limbajului constituțional presupune, de asemenea, pierderea vizibilității Uniunii Europene în raport cu cetățenii. Este adevărat că, în practică, a vorbi despre o „Constituție Europeană" nu însemna nici modificarea peste noapte a naturii integrării europene, nici transformarea imediată a Uniunii într-o federație, dar utilizarea acestei sintagme ajuta cetățeanul european să înțeleagă mai ușor organizarea politică a UE, îl sprijinea în perceperea naturii politice a Uniunii și-l făcea să constate importanța pe care deja o avea Uniunea în viața sa cotidiană.

b. Eliminarea explicitării dublei legitimități a Uniunii Europene

Tratatul de la Lisabona nu mai definește Uniunea ca pe o uniune de state și de cetățeni. Se precizează, în articolul 1 din TUE, faptul că statele membre creează Uniunea. Afirmarea constituțională a dublei legitimități explicita modelul politic european consolidat, începând cu anul 1979, prin organizarea de alegeri directe pentru Parlamentul European. De atunci se consideră că Uniunea are, pe de o parte, o legitimitate interguvernamentală – fiind o uniune formată din state – și, pe de alta, o legitimitate dată de cetățenii săi, aceștia alegându-și în mod direct și democratic reprezentanții în PE, ceea ce, în plus, îi conferea caracteristicile unei democrații unitare.

Eliminarea formulei potrivit căreia Uniunea se legitimează prin voința cetățenilor săi nu a dispărut însă complet din Tratat. Astfel, articolul 10 al TUE prevede că democrația reprezentativă a Uniunii Europene este asigurată atât prin cele două instituții ce reprezintă statele membre, Consiliul European și Consiliul, cât și prin instituția care reprezintă cetățenii – Parlamentul European. De altfel, Tratatul așază sistemul democratic și de guvernare european pe cele două legitimități, interguvernamentală și cetățenească. Legislația și bugetul se adoptă, de asemenea, prin aportul acestei duble legitimități, adică de către reprezentanții cetățenilor (PE) și ai statelor membre (Consiliul și Consiliul European). Astfel, prin Tratatul de la Lisabona Uniunea nu redevine o instituție exclusiv internațională, ci rămâne un hibrid al voinței cetățenilor și statelor membre. Tratatul însă își ascunde această dublă natură sub „vălul" de care vorbeam și care, în acest caz, permite Uniunii să aibă în continuare o dublă legitimitate, de state și cetățeni, fără a o mai afirma explicit.

c. Dispariția limbajului și simbolisticii constituționale

Abandonarea formei și denumirii de constituție a fost însoțită de eliminarea tuturor termenilor ce ar fi putut avea o conotație constituțională sau statală. Astfel, se schimbă denumirea ministru al Afacerilor Externe, care devine Înaltul Reprezentant pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, păstrându-se însă intact rolul acestuia. Pe aceeași linie, se revine la denumirea tradițională a instrumentelor juridice ale Uniunii – regulament și directivă –, renunțându-se la cele de lege și lege-cadru. În același sens, textul Cartei

dispare din tratat, acesta incluzând însă referinţe încrucişate cu privire la obligativitatea sa juridică.

Parte a aceluiaşi proces de „dosire" a constituţionalităţii explicite, dispare din tratate şi articolul privind simbolurile Uniunii, iar articolul care prevedea primatul dreptului comunitar asupra celui naţional a fost substituit cu o declaraţie. Din punctul nostru de vedere, această din urmă prevedere are o mare importanţă, chiar dacă nu schimbă cu nimic realitatea Uniunii, fiind vorba despre un principiu consolidat deja prin jurisprudenţă comunitară. Se pierde însă ceva important, şi anume percepţia corectă a cetăţeanului faţă de respectiva realitate, adică afirmarea explicită a supremaţiei dreptului comunitar faţă de cel naţional, pe care cetăţeanul european trebuie să o cunoască şi să o respecte atunci când este pus să aplice dreptul Uniunii Europene.

d. Creşterea numărului „cazurilor excepţionale", expresie a naţionalismelor defensive

Un alt preţ important plătit pentru a exista o renegociere a tratatului a fost cel al acceptării mai multor *opting-out*-uri solicitate de unele state membre, care, în caz contrar, ameninţau cu dificultăţi majore în procesul de ratificare. Astfel, Regatul Unit şi Polonia au obţinut excepţii în aplicarea Cartei[1]. Marea Britanie, împreună cu Danemarca şi Irlanda au obţinut, de asemenea, în comparaţie cu Tratatul Constituţional, opţiunea de a hotărî, pentru fiecare caz în parte, care sunt deciziile şi evoluţiile Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie la care doresc să participe şi care sunt cele de la care doresc să fie exceptate.

Este deosebit de gravă excepţia cu privire la Carta Drepturilor Fundamentale, deoarece ea are un impact direct asupra egalităţii cetăţenilor europeni, cetăţenii britanici şi polonezi fiind astfel lipsiţi de posibilitatea de a reclama, în faţa tribunalelor proprii, nerespectarea prevederilor Cartei referitoare la acte sau norme comunitare, posibilitate pe care noi, restul cetăţenilor europeni, o avem.

e. Amânarea intrării în vigoare a unora dintre reforme

În acelaşi sens al renegocierilor punctuale, Polonia a obţinut ca, la cererea unui stat, să poată fi întârziată aplicarea noului format decizional al Consiliului, adică dubla majoritate, care, astfel, ar putea fi amânată de la aplicare din 2014 în 2017. Acesta este un alt caz de concesie făcută unui stat membru în numele salvării a ceea ce era considerat vital la acel moment, şi anume proiectul constituţional pe fond şi nu pe formă.

Deşi nu poate fi considerată neapărat parte din preţul plătit pentru salvarea Constituţiei, trebuie, de asemenea, să avem în vedere că una dintre cele mai importante consecinţe ale

1. Exact după ce se ajungea la acordul care făcea posibil Tratatul de la Lisabona, în Polonia aveau loc alegeri legislative ce aduceau Platforma Civică a lui Donald Tusk în postura de partid câştigător. După victoria în alegeri, Tusk declara că unul dintre punctele importante ale programului său va fi „reîntoarcerea Poloniei în Europa". Asta îi făcea pe unii analişti să creadă că guvernul polonez renunţă la excepţiile de la Cartă solicitate de guvernul anterior. A fost însă o falsă speranţă, deoarece noul guvern, pentru a nu intra în conflict cu preşedintele polonez Lech Kaczyński, fratele fostului premier, şi a asigura astfel promulgarea legii de ratificare a Tratatului de la Lisabona, menţinea excepţia de la Cartă – Renata GOLDIROVA, „Poland vows new era in relations with EU and Russia", *EUObserver*, 23.11.2007.

crizei constituţionale a fost întârzierea cu trei ani a intrării în vigoare a reformei, reformă ce trebuia să intre în vigoare în 2006 şi a intrat în vigoare de abia în 2010. Dacă este adevărat că cea mai mare parte a prevederilor Constituţiei au fost salvate, la fel de adevărat este şi că aplicarea acestora a fost întârziată de criză. Nu putem cuantifica prejudiciile produse de această întârziere în funcţionarea Uniunii Europene, dar, cu siguranţă, ele au existat.

3.6. Formula de recuperare: „strategia vălului"

Strategia folosită de guvernele statelor membre pentru a salva Constituţia în forma Tratatului de la Lisabona poate fi descrisă ca „strategia vălului". Obiectivul transformării operate prin Lisabona a fost de a ascunde faptul că noul tratat era, din punctul de vedere al conţinutului, totuna cu Tratatul Constituţional căruia i se „pusese pe faţă" un „văl", astfel încât să pară diferit. „Vălul" reprezintă soluţia politică găsită pentru salvarea Constituţiei. Efectul său principal este acela că lasă să se înţeleagă cum că avansul politic al Uniunii este mai lent decât cel prevăzut prin reformele propuse de către Constituţie.

Acest „văl" este foarte evident atunci când este vorba despre eliminarea conceptelor şi limbajului constituţional, ceea ce răspundea nevoii de a „deghiza" Tratatul Constituţional într-unul comunitar clasic, astfel încât să se evite referendumurile de ratificare şi să se revină la modalitatea parlamentară de ratificare. Se dorea, astfel, să se transmită ideea că prin Tratatul de la Lisabona nu se efectuau modificări substanţiale ale UE şi că, prin urmare, era suficient un simplu vot parlamentar, ca şi în cazul tratatelor anterioare. Mascarea realizată prin tehnica vălului este evidentă şi dacă vorbim despre unele modificări faţă de Constituţie, precum renunţarea la simplificarea tratatelor, dispersarea articolelor, multiplicarea clauzelor sau stabilirea şi mai multor protocoale şi declaraţii, toate acestea pentru a linişti unele state membre.

Aşa cum am spus, putem detecta vălul şi în unele din noutăţile care au supravieţuit, precum „modestia" limbajului constituţional al Tratatului de la Lisabona faţă de amploarea explicită a dimensiunii politice şi federale a Constituţiei. Este şi cazul neincluderii textului Cartei Drepturilor Fundamentale în Tratatul de la Lisabona, deşi este menţinut caracterul său obligatoriu din punct de vedere juridic. Vălul este perceput, de asemenea, în cazul delimitării competenţelor, articolele referitoare la competenţe fiind, în Tratatul de la Lisabona, separate şi risipite faţă de Constituţie, unde erau prezentate ca un tot unitar, ceea ce atrage pierderea vizibilităţii asupra întregului. Acelaşi efect de scădere a vizibilităţii îl are faptul că reglementările cu privire la politica externă a Uniunii sunt împărţite între cele două tratate. Efectul vălului poate fi detectat şi în includerea mai multor clauze – pe care le putem numi „defensive" – care amintesc că anumite competenţe aparţin statelor membre.

Vălul cel mai important este însă cel care evită orice menţiune referitoare la constituţionalitate, explicabil prin faptul că, pentru unii, o asemenea referire apropia periculos modelul de Uniune de cel al unui super-stat federal. Mulţi aplaudă această decizie, argumentând că nu ar fi adăugat nimic la instrumentele Uniunii şi că aceasta îşi poate atinge obiectivele şi fără această menţiune. Şi este adevărat, având în vedere că: tratatele reprezintă deja Constituţia materială a Uniunii, simbolurile Uniunii există în continuare, primatul dreptului comunitar este o realitate măcar de când a fost astfel formulat de către

Curtea de Justiţie, Înaltul Reprezentant va avea aceleaşi competenţe, indiferent dacă se numeşte sau nu ministru european. Cu toate acestea, noi credem că vorbim de eliminări importante dacă, de pildă, ne referim la marea provocare a apropierii cetăţeanului de Europa, provocare lansată la Laeken şi pe care neratificările Tratatului Constituţional prin referendumuri, dar şi lunga perioadă de reflecţie nu au făcut altceva decât să le sublinieze. Abandonarea efortului de simplificare, pe care-l presupunea Constituţia, adânceşte, la rândul său, problema legitimităţii proiectului european, acesta devenind, prin Lisabona, chiar şi mai neinteligibilă pentru cetăţenii săi. Cu toate acestea, deşi exerciţiul de la Lisabona nu reuşeşte să aducă Europa mai aproape de cetăţean, poate că instrumentele acestuia vor ajuta la crearea unei Uniuni ale cărei rezultate să permită cetăţeanului să vadă în sens pozitiv avantajele apartenenţei la UE.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY

Partea a doua

PROCESUL POLITIC

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 4

Procesul politic care conduce la Tratatul de la Lisabona: un proces constituțional

4.1. Insatisfacția de la Nisa: declanşarea procesului constituțional

Procesul constituţional îşi are geneza în ultimul tratat clasic, Tratatul de la Nisa, cel care a nemulţumit pe toată lumea. Tratatul de la Nisa, negociat în cadrul Conferinţei Interguvernamentale din 2000, a fost semnat la 26 februarie 2003. Obiectivul principal al acestui tratat era acela de a continua reforma Uniunii, în special pe cea privind sistemul său instituţional, astfel încât UE să facă faţă dublării numărului de membri pe care o presupunea extinderea spre centrul, estul şi sudul Europei. Negocierile de la Nisa s-au dovedit a fi lungi şi complexe, fiind centrate, în principal, pe repartizarea puterii statelor în cadrul instituţiilor comunitare.

Atât liderii europeni, membri ai Consiliului European, precum şi Parlamentul European, dar şi experţii şi-au exprimat nemulţumirea cu privire la rezultatul negocierilor[1]. Expresia supremă a acestei insatisfacţii generalizate a constituit-o încorporarea, chiar în Tratat, a Declaraţiei nr. 23, prin care se propunea o noua reformă, care trebuia însă precedată, de această dată, de o amplă dezbatere politică. Altfel spus, CIG 2000 generase mari speranţe, dar rezultatul ei a fost apreciat ca insuficient în raport cu nevoile şi aşteptările Uniunii. Paradoxal, singura excepţie de la această stare de decepţie generalizată o dădea prezenţa în tratat a Declaraţiei nr. 23, exact cea care, pe fond, exprima decepţia.

Declaraţia 23 preconiza realizarea unei reforme profunde, inclusiv a bazei constituţionale a Uniunii, reformă ce urma a fi abordată printr-o metodă de pregătire nouă, diferită, deschisă şi participativă. Declaraţia nu face nimic mai mult decât să formalizeze ideea că Uniunea Europeană are o natură politică incompletă şi că este necesară completarea acesteia. O asemenea reformă importantă nu părea a fi la îndemâna metodei tradiţionale de reformă, cea a Conferinţelor interguvernamentale, acestea având nevoie de consens pentru adoptarea oricăror hotărâri, ci, dimpotrivă, părea necesară lansarea

1. Insatisfacţia faţă de Tratatul de la Nisa o vedem exprimată, de exemplu, de Rezoluţia PE, care, pentru prima oară în istoria CE/UE, nu recomandă ratificarea unui Tratat al UE – PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, 31 mai 2001 (A-5-0168/2001).

unui proces de reformă de alt tip, care – de la început – a fost gândit ca având drept model pe cel al Convenţiei PE, ce condusese, cu succes, la elaborarea Cartei drepturilor fundamentale în UE[1].

Piatra de temelie a procesului constituţional este considerată deci Declaraţia de la Laeken din decembrie 2001, care extindea obiectul reformei – punând chiar problema posibilităţii unei revizuiri globale a Uniunii – şi însărcina nu CIG, ci o convenţie cu pregătirea acestei ample reforme. Acest organism ad-hoc, bazându-se pe legitimitatea de a fi compus în cea mai mare parte din parlamentari ai statelor şi ai UE, nu s-a mulţumit însă cu statutul atribuit, cel de organism pregătitor, şi şi-a arogat misiunea de a redacta o constituţie completă şi de a o prezenta CIG în vederea adoptării. Avem de-a face, astfel, cu Tratatul de Instituire a unei Constituţii pentru Europa, document pe care francezii şi olandezii l-au respins prin referendum, dar pe care spaniolii şi luxemburghezii l-au aprobat tot prin referendum şi pe care un total de 18 din cele 27 de state membre au reuşit să-l şi ratifice.

Renegocierea Constituţiei, iniţiată de preşedinţia germană în prima jumătate a anului 2007, a condus în cele din urmă la convocarea unei noi CIG şi la adoptarea, prin consens, a unui mandat precis privind elaborarea unui nou tratat, numit „Tratat de Reformă". Această nouă CIG era însă diferită faţă de conferinţele constituţionale clasice cu care eram obişnuiţi, deoarece, pe parcursul desfăşurării sale, nu s-a negociat practic nimic, ci doar au fost redactate, în formă de tratat, acordurile cuprinse în mandatul acordat CIG de către statele membre graţie bunelor oficii ale preşedinţiei germane a Consiliului. Tratatul de la Lisabona a fost semnat în oraşul cu acelaşi nume pe 13 decembrie 2007, anul 2008 fiind destinat ratificării sale de către cele 27 de state membre, astfel încât noul tratat să intre în vigoare la 1 ianuarie 2009, încheindu-se, astfel, unul dintre cele mai lungi procese de reformă.

Pe scurt, Tratatul de la Lisabona este rezultatul procesului constituţional iniţiat prin Declaraţia 23 şi, respectiv, cea de la Laeken din decembrie 2001, proces ce avea drept noutate şi inovaţie elaborarea unei constituţii de către o convenţie. Constituţia reprezintă deci baza Tratatului de la Lisabona, iar Convenţia este instituţia care a plăsmuit, de fapt, şi acest tratat, nu doar cel constituţional, ceea ce se vede uşor din faptul ca cele două renegocieri ocazionate de CIG 2003-2004 şi CIG 2007 au utilizat ca text de referinţă propunerea de tratat elaborată de către Convenţie. În continuare, vom examina cu atenţie principalele caracteristici ale procesului constituţional sau, cu alte cuvinte, modul în care s-a ajuns la elaborarea şi adoptarea Tratatului de la Lisabona.

---

1. În acelaşi timp în care aveau loc lucrările CIG 2000, aveau loc şi lucrările Convenţiei PE, convocată în 1999 în vederea redactării Cartei drepturilor fundamentale în UE. Convenţia era un organism singular în politica constituţională europeană ce reunea reprezentanţi ai guvernelor, parlamentelor naţionale, PE şi Comisiei. În doar opt luni s-a reuşit aprobarea prin consens a Cartei. Se demonstra astfel existenţa unei alternative mai reprezentative şi mai eficace la cea utilizată curent pentru negocierile constituţionale. Referitor la natura şi evoluţia Convenţiei care a redactat Carta, a se vedea Gráinne de BÚRCA, „The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", *European Law Review*, 26, 2001, pp. 126-138; Florence DELOCHE-GAUDEZ, „La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? ", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, noiembrie 2001.

4.2. Demararea procesului constituțional: Declarația de la Laeken

Procesul constituțional debutează în decembrie 2001 cu adoptarea, de către Consiliul European de la Laeken, a Declarației privind viitorul Uniunii[1]. Scopul Declarației de la Laeken era acela de a lansa o ambițioasă reformă generală a bazelor juridice constituționale ale Uniunii Europene, utilizînd, în acest scop, un traseu instituțional diferit față de cele de până atunci. Continuând a se situa în „siajul" Declarației 23, Declarația de la Laeken era un răspuns la incapacitatea Tratatului de la Nisa, semnat cu doar zece luni înainte, de a răspunde la provocările pe care marea extindere le ridica în fața Uniunii.

Declarația de la Laeken era ghidată de ambiții fără precedent:

- se recunoștea că revizuirile parțiale ale tratatelor anterioare nu erau suficiente;
- se constatau limitele metodei tradiționale de negociere a tratatelor, adică metoda Conferinței interguvernamentale clasice.

Laeken a adus un nou limbaj în vocabularul european și a sintetizat viziunea federalistă a integrării politice a Europei. Viziunea presupunea convocarea unui proces diferit de reformă față de procesele „constituente" anterioare, aceasta fiind lectura textului care se încheia cu îndemnul de a urma „drumul către o constituție, pentru cetățenii europeni"[2].

Declarația de la Laeken este rezultatul extraordinarei activități a președinției belgiene care a promovat-o, în frunte cu premierul Verhofstadt, și care a și elaborat propriu-zis declarația, asistat de către un grup de eminenți experți. Surprinde, poate, faptul că inclusiv state mai reticente la ideea unei Europe politice, precum Marea Britanie a lui Blair, au acceptat și parafat această declarație destul de explicită în viziunea sa federalistă, pentru ca, mai târziu, să boicoteze texte mai puțin „periculoase"[3]. Textul declarației poate fi explicat prin prisma evenimentelor de la 11 septembrie, ce avuseseră loc cu numai trei luni înainte și care instauraseră un sentiment, împărtășit de către toți liderii europeni, de teamă, dar și acceptarea realității că lumea era într-o schimbare rapidă și că Europa nu avea instrumentele necesare pentru a face față unei astfel de situații. Consecință, probabil, a acestui context unic, Declarația de la Laeken operează cu un text atipic pentru europeni, are un limbaj direct și o orientare explicit federalistă. Apar opțiuni politice inovatoare, precum cea explicit constituțională sau cea a dezvoltării la nivel mondial a unei politici externe active și responsabile.

Declarația este compusă din trei părți distincte.

---

1. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea", *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 decembrie 2001, Anexo I.
2. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *„Una Europa". Su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 85-88.
3. Ne referim, de exemplu, la Declarația de la Berlin, adoptată în martie 2007, pentru comemorarea a celei de-a 50-a aniversări a Tratatelor de la Roma. Inițial era prevăzută semnarea ei de către șefii de stat și guvern a celor 27 de membri ai UE, dar – din cauza discrepanțelor legate de conținut – în final s-a apelat la formula parafării doar de către reprezentanții celor trei instituții importante, Angela Merkel pentru Consiliu, Hans-Gert Pottering pentru PE și José Manuel Barroso pentru Comisie.

Prima serveşte contextualizării, reamintind care sunt realităţile curente ale Uniunii Europene şi care sunt provocările în faţa cărora se găseşte Uniunea şi cărora li se caută soluţii prin reformă. Se porneşte de la constatarea că, faţă de Comunităţile Europene sectoriale originale, a avut loc o schimbare a naturii Uniunii, astăzi fiind predominantă dimensiunea politică, şi, prin urmare, metoda comunitară, cea care a ghidat integrarea la începuturi, ar trebui înlocuită cu alta, adecvată noii „întreprinderi europene": „Deci Uniunea Europeană s-a realizat progresiv. La început a fost vorba, cu precădere, de o cooperare economică şi tehnică. Cu 20 de ani în urmă a fost considerabil întărită legitimitatea democratică, care până atunci se baza în exclusivitate pe cea a Consiliului, prin alegerea directă a membrilor Parlamentului European. În ultimii zece ani, a fost construită coloana vertebrală a unei uniuni politice (...). Uniunea Europeană este un succes"[1].

Uniunea se confrunta cu trei provocări, care erau, în acelaşi timp, tot atâtea oportunităţi de dezvoltare şi care o plasau la o răscruce de drumuri:

- în primul rând, se aprecia că punctul-cheie al succesului proiectului european presupunea aducerea Uniunii mai aproape de cetăţenii săi şi că lucrul era posibil modificând funcţionarea instituţiilor astfel încât acestea să devină mai transparente, mai eficiente şi mai democratice, adică sa fie supuse unui control democratic mai eficient. În acelaşi timp, era prioritară nevoia ca ele să răspunde aşteptărilor cetăţenilor în domeniile în care aceştia considerau necesară acţiunea UE;
- în al doilea rând, extinderea UE cu zece noi state în 2004, care ne permitea să vorbim despre unificarea paşnică a Europei, reclamă reforme care să garanteze funcţionarea eficientă a Uniunii;
- în al treilea rând, Uniunea se găsea în faţa provocării de a deveni lider al societăţii internaţionale globale. Aceasta se transformă într-o oportunitate pentru dezvoltarea Uniunii Europene ca actor civil în relaţiile internaţionale, Uniunea constituind o alternativă la cea existentă prin valorile şi modelul său social. Europa trebuia să dispună de mijloacele necesare pentru a face faţă responsabilităţilor ce-i reveneau în acest nou context şi pentru a lupta împotriva riscurilor noului mediu internaţional puse în evidenţă după 11 septembrie.

În partea a doua, Declaraţia de la Laeken stabilea „agenda" reformei procesului constituţional şi „colecta" rezultatele „dezbaterii" ce avusese loc, dar care se desfăşurase mai mult la nivelul instituţiilor decât în rândul cetăţenilor. Această agendă se regăsea în formatul inedit al unor întrebări – peste 70, unele chiar retorice –, întrebări referitoare la posibilele reforme de care avea nevoie Uniunea. Patru erau temele majore în jurul cărora se articulau cele 70 de întrebări:

- o mai bună delimitare şi definire a competenţelor europene;
- simplificarea instrumentelor juridice ale Uniunii;
- realizarea unei Uniuni mai democratice, transparente şi eficiente în privinţa sistemului său politic şi a funcţionării instituţiilor;
- explorarea unei „noi căi spre o constituţie pentru cetăţenii europeni".

Cea de-a treia parte a declaraţiei prezenta noutăţile în privinţa metodei de realizare a reformei, între care principala o constituia convocarea unei convenţii care să anticipeze

1. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea", *op. cit.*

Conferința Interguvernamentală și să o pregătească. Convenția reprezintă, în fond, o metodă federală prin care se pun pe picior de egalitate diferitele legitimități prezente în construcția europeană. Această metodă, așa cum am arătat, fusese deja experimentată la nivelul PE și avusese un succes remarcabil în redactarea Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană. În anul 2001, Parlamentul European, pe de o parte, și sectoarele europeniste, pe de alta, au insistat pe revenirea la metoda Convenției, cea care dăduse rezultate atât de bune în privința Cartei[1]. Odată cu acceptarea metodei Convenției, se inițiа, de fapt, depășirea metodei diplomatice de reformă, deoarece, pentru prima dată în istoria europeană, un organism democratic și participativ, având o dublă legitimitate – cea națională și cea europeană –, era însărcinat cu pregătirea unei Conferințe interguvernamentale. Era inaugurată astfel chiar metoda federală, se depășea metoda comunitară, îndepărtându-se „interguvernamentalul" din realizarea reformelor UE.

În lumina Declarației de la Laeken sunt identificate explicit trei obiective ale reformei:

- acela de a „apropia" Uniunea de cetățenii săi;
- cel de întărire a „coloanei vertebrale" a spațiului politic european după extinderea Uniunii;
- în fine, cel al transformării Uniunii într-un actor-cheie al globalizării.

Din punctul de vedere al politicii constituționale europene, trei sunt, din nou, contribuțiile fundamentale ale Declarației de la Laeken[2]:

- în primul rând, se stipulează explicit pentru prima dată nevoia unei reforme generale a Uniunii și nu a uneia parțiale, fragmentate;
- în al doilea rând, se menționează tot pentru prima dată posibilitatea dotării Uniunii cu o constituție care să reglementeze bazele sale legale;
- în al treilea rând, se stabilește că responsabil cu reflecția privind reforma Uniunii va fi un organism participativ numit Convenția privind Viitorul Europei.

Ca evaluare de ansamblu, putem spune că Laeken marchează o importantă piatră de hotar în integrarea europeană, propunând Uniunii adevărate inovații și având la bază voința unanimă a statelor, instituțiilor și, mai ales, a cetățenilor de a se aprofunda construcția europeană urmând căi noi, altfel spus, cele ale promovării unei constituții europene și ale adoptării unei noi metode de revizuire a tratatelor.

4.3. Redactarea Constituției Europene: metoda convenției

Convenția Europeană reprezintă pilonul central al procesului constituțional. La Convenție au participat deopotrivă reprezentanții instituțiilor europene, dar și ai guvernelor și parlamentelor naționale. Lucrările ei s-au desfășurat în perioada 2002-2003, scopul fiind

1. *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Niza*, 31 mai 2001, *op. cit.*
2. Mercedes GUINEA LLORENTE, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): Convención Europea y Tratado-Constitución*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2007, pp. 107-111.

acela de a se realiza o reflecţie colectivă asupra viitorului şi finalităţii integrării europene[1]. Convenţia Europeană şi-a încheiat lucrările pe 13 iunie 2003 prin adoptarea, prin consens, a unui proiect de Tratat de Instituire a unei Constituţii pentru Europa[2]. Acest proiect de tratat va deveni, după câteva mici modificări făcute de către Conferinţa Interguvernamentală, Tratatul de Instituire a unei Constituţii pentru Europa, cunoscut şi sub denumirea Constituţia Europeană.

În termeni politici, Convenţia Europeană a reprezentat o inovaţie absolută, care dovedea, o dată în plus şi împotriva scepticilor europeni, maturitatea Uniunii Europene înţeleasă ca sistem politic. Reforma Uniunii nu mai era lăsată exclusiv în mâinile conferinţelor internaţionale, ca în toate cazurile revizuirilor anterioare. Responsabilitatea reformei era atribuită, de această dată, unui organism, Convenţia, care se bucura de o largă legitimitate europeană: cea a statelor membre – internaţională – şi cea a cetăţenilor – europeană sau federală. De altfel, această solidă legitimitate politică va deveni unul dintre elementele decisive în procesul de salvare a Tratatului Constituţional prin intermediul Tratatului de la Lisabona.

Diferenţele dintre Conferinţa Interguvernamentală şi Convenţie sunt esenţiale.

Prima este organismul tipic de negociere internaţională. Denumirea sa exactă fiind aceea de Conferinţă a Reprezentanţilor Guvernelor Statelor Membre, ea exprimă numai una din cele două legitimităţi ale Uniunii, cea interguvernamentală, reprezentanţii instituţiilor UE neparticipând decât în calitate de observatori. Mai mult decât atât, CIG a avut mereu probleme de eficienţă: modul de adoptare a deciziilor fiind prin unanimitate, obţinerea acordurilor era dificilă prin definiţie, devenind şi mai dificilă odată cu creşterea numărului statelor membre. Această formulă de decizie, unanimitatea, oferea fiecărui stat membru dreptul de a-şi exercita vetoul sub pretextul apărării intereselor naţionale, fapt care transforma CIG într-o bătălie în apărarea diferitelor interese naţionale, urmarea acesteia fiind că rezultatele CIG erau, de regulă, minimale, reprezentând „cel mai mic numitor comun". În fine, lucrările CIG se desfăşurau mereu în „spatele uşilor închise", fără nici cea mai mică intenţie de transparenţă. Aceste trăsături uşor de înţeles în cazul negocierilor internaţionale nu mai puteau reprezenta metoda de realizare a reformei pentru o organizaţie politică aşa cum era deja Uniunea Europeană.

Convenţia Europeană s-a născut cu scopul explicit de a rezolva problemele de legitimitate şi eficienţă ale CIG, fără însă a o înlocui pe aceasta. În termeni de legitimitate, pe lângă reprezentanţii guvernelor statelor membre pe care-i reunea şi CIG, Convenţia reunea şi reprezentanţi ai instituţiilor comune, dar şi ai cetăţenilor. Întrunirile Convenţiei s-au făcut în şedinţe publice, iar lucrările sale au fost, în general, transparente. În termeni de eficienţă, Convenţia a realizat, prin forma de organizare a lucrărilor şi prin modalitatea de luare a deciziilor, rezultate surprinzătoare, neaşteptate. Metoda de decizie

1. În legătură cu procesul politic, specific Convenţiei, a se vedea Josep BORRELL, Carlos CARNERO şi Diego LÓPEZ GARRIDO, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003; Alain DAUVERGNE, *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004; Kimmo KILJUNEN, *The European Constitution in the Making*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2004; Alain LAMASSOURE, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004; Peter NORMAN, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Bruxelles, EuroComment, 2005.
2. CONVENCIÓN EUROPEA, *Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 iunie şi 10 iulie 2003 (CONV 850/03).

a Convenţiei era consensul. Deşi dificil de definit, consensul este considerat a fi o majoritate cuprinzătoare şi semnificativă, care nu exclude existenţa unei minorităţi. Regula consensului avea avantajul că obliga membrii Convenţiei, pe de o parte, să-şi apere poziţiile, iar pe de alta, să exprime disponibilitate la dialog, la nuanţarea poziţiilor proprii în faţa posibilităţii de a şi le vedea marginalizate de către majoritate.

Această adunare, care depăşea o sută de membri, era compusă din câte un reprezentant al fiecărui guvern din statele membre, doi reprezentanţi ai fiecărui parlament naţional, 16 reprezentanţi ai Parlamentului European şi doi ai Comisiei Europene. Cele 13 state candidate din acel moment au participat la Convenţie în aceeaşi distribuţie ca şi statele membre. De asemenea, trimişi ai organismelor consultative ale Uniunii Europene au obţinut şi ei statutul de observatori, ceea ce nu i-a împiedicat deloc să participe activ la dezbateri. Convenţia a beneficiat, de asemenea, de participarea la lucrările sale a unui Forum al Societăţii Civile, reunind diverse organizaţii şi asociaţii din Europa, interesate în a face cunoscută poziţia lor cu privire la diverse teme şi reforme.

Convenţia Europeană, prezidată cu mână de fier de către fostul preşedintele francez Valéry Giscard D'Estaing, şi-a desfăşurat activitatea pe parcursul a 16 luni. Convocată iniţial ca un simplu grup de reflecţie privind reformele ce ar putea fi propuse Uniunii, încă de la prima sa sesiune şi-a autoproclamat alt mandat, acela de a redacta primul text constituţional al Uniunii Europene. Convenţia a apreciat că are suficientă legitimitate pentru a desconsidera instrucţiunile Consiliului European legate de mandatul său limitat, decizie ce se baza pe faptul că marea majoritate a membrilor Convenţiei erau reprezentanţi direcţi ai cetăţenilor europeni, fie din postura de parlamentari naţionali, fie din cea de parlamentari europeni.

Convenţia şi-a organizat lucrările în trei etape, fiecare cu obiectivele sale. Astfel, în prima etapă, numită etapă „de ascultare", s-au dezbătut în plen şi cu societatea civilă reformele de care avea nevoie Europa. Cea de-a doua etapă – „de reflecţie" – a fost caracterizată prin formarea a 11 grupuri de lucru ce au studiat în detaliu diverse aspecte, au adoptat rapoarte şi au făcut propuneri de modificare, indicând elementele de noutate ce ar trebui introduse în tratate. În cele din urmă, începând cu februarie 2003, a început faza de „redactare", în timpul căreia a fost discutat şi redactat Tratatul Constituţional, a cărui versiune finală a fost adoptată prin consens în zilele de 13 iunie şi 10 iulie 2003.

În ciuda succesului Convenţiei, care reuşea să adopte un text unic, există, în rândul opiniei publice, credinţa că proiectul de Tratat Constituţional nu va fi adoptat de către Conferinţa Interguvernamentală (CIG) care urma să se desfăşoare în perioada octombrie-decembrie 2003. Într-un asemenea caz, nu ar fi fost luată în considerare dubla legitimitate – europeană şi naţională – care susţinea textul Convenţiei, ci ar fi primat competenţa formală de revizuire a tratatelor aflată în mâinile statelor, adică ale CIG. În pofida acestui scepticism generalizat, impulsul procesului politic declanşat de către Convenţie a fost suficient de puternic pentru ca CIG să considere textul Convenţiei bază a discuţiei asupra reformei Uniunii. În fapt, până la urmă CIG a realizat doar modificări punctuale ale unora dintre dispoziţiile textului Convenţiei, fără a pune nici un moment la îndoială structura, dimensiunea sau orientarea generală a reformelor realizate de către Convenţie.

Cu toate acestea, desfăşurarea CIG nu a fost lipsită de evenimente. Calendarul stabilea ca în decembrie 2003 să se ajungă la un acord politic cu privire la textul constituţional, astfel încât, în iunie 2004, simultan cu alegerile pentru Parlamentul

European, cetăţenii europeni să decidă asupra noului text constituţional. Eşecul negocierilor din decembrie 2003 s-a produs, în special, din pricina opoziţiei Spaniei şi Poloniei faţă de propunerea înlocuirii triplei majorităţi cu dublă majoritate în cazul deciziilor Consiliului prin majoritate calificată, dar şi din cauza incapacităţii preşedinţiei italiene de a media şi duce, astfel, la bun sfârşit negocierile. În cele din urmă, în iunie 2004, după schimbarea guvernului spaniol, CIG a ajuns la un acord politic cu privire la un text ce păstra esenţa celui elaborat de către Convenţie, dar introducea unele modificări punctuale. În privinţa reformei instituţionale şi a sistemului decizional, se poate vorbi despre un regres faţă de propunerea Convenţiei. Până la urmă, „Tratatul de Instituire a unei Constituţii pentru Europa" a fost semnat pe 29 octombrie 2004 la Roma, în acelaşi salon în care, în urmă cu 47 de ani, fusese semnat şi Tratatul de la Roma.

Experienţa procesului constituţional a consolidat şi consacrat metoda Convenţiei, care constă în două etape succesive: prima, Convenţia, face propunerile de text; a doua, CIG, rafinează modelul, dar nu îl înlocuieşte[1]. Asumându-şi textul Convenţiei, CIG îşi asumă şi statutul de a fi a „doua fază" a aceluiaşi proces politic pe care, astfel, îl şi continuă[2]. Se respectă, prin urmare, implicit, autoritatea şi dubla legitimitate a Convenţiei, pe care se bazează în totalitate competenţa sa constituţională. Astfel, se poate afirma că Tratatul Constituţional a fost rezultatul unui proces absolut nou în politica constituţională europeană, un proces în două etape, una reprezentată de Convenţie – cea care a avut capacitatea de a face propuneri –, urmată de alta, reprezentată de CIG – care a rectificat şi a adoptat aceste propuneri.

4.4. Constituția Europeană: principalele contribuții

Tratatul de instituire a unei Constituţii pentru Europa a răspuns nevoii europenilor de a trăi într-o Uniune mai democratică şi mai eficientă, o Uniune care să devină un actor-cheie al globalizării, dar şi nevoii de a avea un model politic care să permită Uniunii să facă faţă provocărilor secolului XXI. Tratatul Constituţional reprezintă, astfel, o explicitare politică a unui modelul european ce a fost dezvoltat progresiv în ultimele decenii, incluzând, în plus, importante reforme şi noutăţi[3]. Prima dintre acestea o reprezintă noul model de tratat, Tratatul constituţional fiind, în acelaşi timp, tratat şi constituţie. Este tratat internaţional dacă ne referim la procedurile urmate pentru a fi realizat şi este constituţie dacă ne referim la conţinutul uniunii politice pe care o promovează după intrarea sa în vigoare. Definiţia modelului politic, a valorilor şi obiectivelor acestuia,

1. În legătură cu metoda Convenţiei, înţeleasă ca o nouă metodă de politică constituţională a UE, vezi Mercedes GUINEA LLORENTE, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): Convención Europea y Tratado-Constitución*, *op. cit.*
2. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, WP 44/2004, 7 septembrie 2004, http://www.realinstitutoelcano.org.
3. Chiar şi Consiliul European recunoaşte că „acest tratat este rezultatul unui proces colectiv destinat a da un răspuns adecvat la problema funcţionării mai democratice, mai transparente şi mai eficace a unei Uniuni extinse" – CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruxelles, 16-17 iunie 2005.

includerea Cartei Drepturilor Fundamentale, afirmarea primatului dreptului comunitar reprezintă elemente ale unei Constituţii, şi nu doar în sens material[1].

Tratatul Constituţional era compus din patru părţi distincte[2]. Prima, de natură constituţională, reglementa, de-a lungul a nouă titluri şi 60 de articole, esenţa modelului Uniunii. Aveam de-a face cu partea fundamentală a oricărei constituţii, cea care, în cazul nostru, definea esenţa modelului politic european. Cea de-a doua parte, de asemenea constituţională, includea Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, elaborată de Convenţia din 2000, şi consta într-un preambul şi 54 de articole. Cea de-a treia, „politicile şi funcţionarea Uniunii", detalia în 342 de articole dispoziţiile cu privire la dezvoltarea instituţiilor şi politicilor, realizând de fapt simplificarea tratatelor Uniunii şi Comunităţii Europene. În sfârşit, partea a patra reglementa „Dispoziţiile generale şi finale", incluzând clauzele tranzitorii şi de natură juridică.

Modelul Tratatului Constituţional a adus Uniunii un salt calitativ faţă de modelele anterioare de tratate, definindu-se explicit, pentru prima dată, modelul politic european. Astfel, într-un text european se spune explicit ce este Uniunea Europeană – o uniune de state şi de cetăţeni – şi se expun valorile şi obiectivele acesteia. Astfel, articolul I-1 prevedea că „această constituţie, care decurge din voinţa cetăţenilor şi a statelor europene de a-şi construi un viitor comun, creează Uniunea Europeană, căreia statele membre îi atribuie competenţe pentru atingerea obiectivelor lor comune. Uniunea va coordona politicile statelor membre, cu scopul de a realiza aceste obiective şi va exercita, în conformitate cu metoda comunitară, competenţele pe care statele membre i le-a atribuit". A fost recunoscută în mod explicit personalitatea juridică a Uniunii, au fost stabilite relaţiile acesteia cu cei doi furnizori de legitimitate – cetăţenii şi statele –, a fost inclusă

1. Aşa cum susţinea PE, „prin natura şi conţinutul său, acest tratat stabileşte o adevărată constituţie. Defineşte natura, valorile şi principiile care ghidează acţiunea Uniunii; delimitează competenţele Uniunii; stabileşte instituţiile; prezintă instrumentele de decizie şi stabileşte tipul de documente juridice valabile în UE; defineşte drepturile cetăţenilor în raport cu UE; stabileşte regulile de revizuire. Dar acesta este rolul unei constituţii, să definească condiţiile şi să limiteze exercitarea puterii în cadrul unei entităţi politice şi să garanteze, prin urmare, drepturile cetăţenilor" – PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 19 decembrie 2004, Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo (A6-0070/2004), p. 7.

2. Au fost studiate trăsăturile fundamentale ale Tratatului Constituţional – în Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85. Sobre el Tratado Constitucional véase: Enrique ALVÁREZ CONDE şi Vicente GARRIDO MAYOL (coord.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 3 vols; Laurence BOURGORGUE-LARSEN, Anne LEVADE şi Fabrice PICOD (coord.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2007; Carlos CLOSA MONTERO şi Natividad FERNÁNDEZ SOLA (coord.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005; Marcelino OREJA AGUIRRE, Juan Antonio CARRILLO SALCEDO şi Íñigo MÉNDEZ DE VIGO, *¿Por qué una Constitución? Veinticinco respuestas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005; Santiago PETSCHEN VERDAGUER, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, México, Plaza y Valdés, 2005; Kepa SODUPE CORCUERA, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005.

Carta Drepturilor Fundamentale, a fost elaborat un catalog de competenţe, a fost stabilită ierarhia normativă, precum şi principiile de dezvoltare a unei democraţii participative.

Pentru a aduce Uniunea mai aproape de cetăţeni, Constituţia prevedea ridicarea nivelului de democratizare al Uniunii prin aducerea Parlamentului, reprezentând cetăţenii, în centrul sistemului decizional. Acesta devenea deplina autoritate legislativă şi bugetară alături de Consiliu, cele două instituţii reprezentând, la paritate acum, cele două legitimităţi ale construcţiei europene. Participarea cetăţenilor era o altă inovare a Constituţiei, consacrându-se principiul democraţiei participative alături de cea reprezentativă şi oferindu-se importante mijloace de acţiune societăţii civile europene, inclusiv cea a iniţiativei populare. Fără îndoială, introducerea în partea a doua a Constituţiei – cu caracter constituţional şi obligatoriu – a Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană era, de asemenea, un vector major al democratizării Uniunii. Astfel devenea posibil un control democratic sporit, datorită creşterii transparenţei, stabilirii catalogului de competenţe şi a procedurii de control al subsidiarităţii de către parlamentele naţionale sau, după caz, de către camerele regionale cu puteri legislative proprii.

În termeni de eficacitate, Tratatul Constituţional rezolva aparent doar unele probleme tehnice, dar unele dintre acestea aveau, în realitate, o importantă dimensiune politică, precum personalitatea juridică a Uniunii, renunţarea la structura pe pilieri sau crearea unei ierarhii normative. Constituţia demara reforma compoziţiei şi funcţionării instituţiilor, deşi, în ultimă instanţă, această reformă era mai puţin ambiţioasă decât cea propusă de către Convenţia Europeană. Se crea funcţia de preşedinte permanent al Consiliului European, se introducea coordonarea preşedinţiilor semestriale ale Consiliului, se simplifica sistemul decizional al Consiliului şi se stabilea reducerea numărului membrilor Comisiei. Era vorba despre o reformă instituţională ce promova instituţii şi proceduri noi şi care îşi propunea să îmbunătăţească funcţionarea Uniunii Europene după extindere.

În acelaşi scop a fost simplificat şi perfecţionat instrumentul de cooperare consolidată, ceea ce permitea statelor ce doreau să avanseze mai rapid pe calea integrării să o poată face într-o Uniune din ce în ce mai eterogenă. S-a realizat o simplificare majoră a instrumentelor legislative, începând chiar cu textul Constituţiei, şi a procedurilor Uniunii, astfel încât acestea să poată fi mai bine înţelese de către cetăţeni. Din punctul de vedere al politicilor, domeniul care întărea cel mai mult capacitatea Uniunii era cel al Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie, ce acoperea aspecte precum politica comună de imigrare sau lupta împotriva terorismului.

Cu privire la solidaritate, Tratatul Constituţional afirmă că solidaritatea era o valoare plămădită din aceeaşi substanţă ca şi Uniunea însăşi (articolul I-2). Pentru prima dată se definea explicit modelul european de societate ca fiind unul al economiei sociale de piaţă, al solidarităţii şi coeziunii, acestea fiind şi obiective ale Uniunii[1]. Dacă vorbim despre solidaritate, trebuie înţeles că ea nu era proiectată doar către interiorul Uniunii, ci şi către statele lumii mai puţin favorizate, şi asta se realiza printr-o politică externă responsabilă[2].

---

1. În acest sens, articolul I.3.3, paragrafele doi şi trei, dispune că: „Uniunea va combate excluderea socială şi discriminarea şi va consolida justiţia şi protecţia socială, egalitatea de gen, solidaritatea între generaţii şi protecţia drepturilor copilului. Uniunea va consolida coeziunea economică, socială şi teritorială şi solidaritatea între statele membre".
2. Pe de altă parte, articolul I-3.4 stabilea că: „În relaţiile sale cu restul lumii, Uniunea va afirma şi promova valorile şi interesele sale. Va contribui la pacea, securitatea, dezvoltarea sustenabilă a planetei prin solidaritate şi respect reciproc între popoare, dar şi prin promovarea unui comerţ liber şi just, eradicarea sărăciei şi protecţia drepturilor omului, în special a copiilor, cât

Carta Drepturilor Fundamentale vine, la rândul său, cu un titlu IV inovator, dedicat „solidarității" înțelese ca valoare. Sunt reglementate drepturi sociale precum dreptul la informare și consultare a angajaților din cadrul companiilor, dreptul la negocieri și acțiuni colective, dreptul de acces la serviciile de plasare a forței de muncă, dreptul la protecție în caz de concedieri justificate, dreptul la condiții de muncă juste și echitabile, interzicerea exploatării prin muncă a copiilor și protejarea tinerilor la locul de muncă, concilierea vieții de familie cu cea profesională, dreptul la securitate socială și asistență socială, precum și protejarea sănătății, accesul la serviciile de interes economic general, protecția mediului și protecția consumatorului.

Obligația de asistență și solidaritate între statele membre era, de asemenea, consolidată prin stabilirea, în articolul I-43, a clauzei de solidaritate în caz de dezastre naturale sau provocate de om, dar și în cazul unor atacuri teroriste. În domeniul politicilor economice și sociale se introduceau „clauze sociale" care afirmă că obiectivele de realizare a unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă, a unei protecții sociale adecvate, a luptei împotriva excluziunii sociale și a unui nivel ridicat de educație, formare profesională și de protecție a sănătății umane sunt obiective transversale ale acestor politici.

Dimensiunea externă a Uniunii a primit un sprijin important atât în ceea ce privea politica externă comună, cât și în privința viitoarei politici europene de apărare în scopul declarat ca Uniunea să devină un factor stabilizator și un model în noua lume multipolară. În ceea ce privește politica externă, au fost adoptate importante modificări tehnice și instituționale ce făceau posibilă definirea și punerea în aplicare a unei veritabile politici externe a Uniunii. Printre acestea trebuie subliniate stabilirea unui cadru de principii și obiective specifice acțiunii externe a UE, crearea postului de ministru de Externe al Uniunii – mandatat de către Consiliu, dar și de către Comisie, deoarece era comisar, dar și secretar general al Consiliului – și înființarea, în subordinea sa, a Serviciului European de Acțiune Externă, format din oficiali ai Consiliului și Comisiei însărcinați cu Afacerile Externe și din membri ai corpurilor diplomatice din statele membre. Pe lângă consolidarea modelului politic al Uniunii, aceste inovații contribuiau la consolidarea politicii sale externe.

Apărarea prezenta particularitatea de a fi suferit o schimbare radicală, fiind prevăzute adevărate instrumente pentru o apărare specifică Uniunii, precum clauza de apărare reciprocă. Se realizau progrese cu privire la aplicarea schemei de „geometrie variabilă" în acest domeniu, conform căreia fiecare stat va semna angajamentele pe care le consideră oportune, în acord cu metoda cooperării structurate permanente și a cooperării consolidate[1]. De asemenea, se insista asupra capabilității și a instrumentelor necesare sporirii capacității de apărare a Uniunii, creându-se o Agenție Europeană de Apărare. De asemenea importantă era prevederea privind finanțarea din bugetul comunitar a operațiunilor Uniunii, ministrul european de Externe putând să dispună cheltuirea unei părți a acestuia în cazul unor situații de urgență.

Modelul folosit pentru promovarea inovațiilor constituționale avea aceeași natură cu metoda utilizată de reformă, Convenția, și împreună consacrau paradigma politică a federalismului interguvernamental, sprijinit pe cele două legitimități ale Uniunii, cea a

---

și respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, în particular respectarea principiilor Cartei Națiunilor Unite".

1. Legat de apărarea Constituției Europene, vezi Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

statelor şi cea a cetăţenilor europeni[1]. Erau, astfel, conturate, prin enunţarea valorilor şi obiectivelor Uniunii, pentru prima dată în construcţia europeană, bazele politico-juridice ale acestei noi *politeia*, chemată să definească o Uniune ce se extindea la nivelul întregului continent european, o Uniune democratică şi socială, o Uniune de drept, o Uniune cu vocaţie internaţională, o Uniune ce se dorea o alternativă reală de gestionare a globalizării.

4.5. Referendumurile negative şi pauza de reflecţie

Tratatul de instituire a unei constituţii pentru Europa a fost semnat la 29 octombrie 2004, fiind, astfel, deschisă perioada de ratificare. Mai multe state membre, inclusiv Spania, au decis să organizeze referendumuri de ratificare a Constituţiei Europene. Se aprecia că, în acest fel, noua reformă a Uniunii va avea o mai mare importanţă politică în ochii cetăţenilor. Problemele au apărut însă în primăvara anului 2005, când, în curs de o săptămână, francezii şi olandezii s-au pronunţat împotriva ratificării Tratatului Constituţional[2].

Uniunea Europeană intra într-o criză bizară: Tratatul Constituţional nu putea intra în vigoare fără aprobarea francezilor şi a olandezilor, dar trebuia să intre în vigoare dacă se lua în considerare voinţa majorităţii statelor şi cetăţenilor europeni, care se pronunţaseră deja în favoarea lui. Prin urmare, Uniunea se găsea blocată într-un „labirint" din care nu se vedea o ieşire uşoară[3]. Cauza crizei se afla în contradicţiile procesului politic constituţional european, deoarece un tratat – în cazul de faţă Tratatul Constituţional – era propus, negociat şi adoptat conform procedurilor europene, soluţiile finale fiind rezultatul echilibrelor complexe la care se ajungea prin negocieri. În schimb, în stadiul de ratificare, procesul redevenea naţional şi ne întâlneam cu situaţii precum cea a referendumurilor, când cetăţenii pot ratifica sau respinge un tratat pe motivaţii pur interne şi fără legătură cu tratatul în cauză.

Până la finalul Consiliului European din iunie 2007, când se rezolvă criza procesului politic prin dezamorsarea crizelor politice naţionale, Uniunea Europeană a „rătăcit pierdută" prin labirintul constituţional. Rezolvarea problemei prin decizia Consiliului European din iunie 2007 demonstra corectitudinea argumentelor noastre: ratificările negative nu avea legătură cu conţinutul Tratatului Constituţional, ci cu situaţia politică

1. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación: 2000-2002*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 4 noiembrie 2002, p. 4, http://www.realinstitutoelcano.org; Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „El proceso de innovación política europea: de la Convención Europea al Tratado Constitucional", în *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2003*, Vitoria, Universidad del País Vasco, 2004, pp. 103-141.
2. În Franţa s-a organizat referendumul de ratificare a Tratatului de Instituire a unei Constituţii pentru Europa la data de 29 mai 2005. Având o participare masivă, de 69,34% din electorat, 54,68% s-au pronunţa contra ratificării. Câteva zile mai târziu, pe 1 iunie 2005, referendumul de ratificare din Olanda s-a soldat cu acelaşi rezultat negativ. Având o participare de 63%, 61,6% dintre cei prezenţi la vot s-au pronunţat împotriva ratificării. Înainte de aceste referendumuri, Spania se pronunţase, de asemenea, prin referendum, în favoarea Tratatului, la fel ca Luxemburg, care a făcut-o mai târziu, pe 10 iulie 2005.
3. Labirintul politic al ratificărilor naţionale a fost studiat în Francisco Aldecoa Luzárraga, „El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado Constitucional", *op. cit.*

internă în care avuseseră loc ratificările sau, cu alte cuvinte, neratificările nu au fost cauzate de textul tratatului, ci de contextul în care a fost votat Tratatul Constituţional[1].

Primul paradox, cel legat de contextul politic, este legat de procesul propriu-zis de elaborare, adoptare şi intrare în vigoare a Constituţiei Europene. Tocmai am examinat şi demonstrat că elaborarea şi adoptarea Tratatului Constituţional au constituit, faţă de revizuirile anterioare ale tratatelor, un proces european, propunerea acestuia fiind făcută de către o Convenţie Europeană. Fără îndoială, dată fiind necesitatea respectării articolului 48 al TUE, în procesul de ratificare s-a revenit la sistemul ratificărilor naţionale, tipice acordurilor internaţionale. Astfel, un proces care fusese până în acel moment predominant european devenea din nou naţional în faza sa de ratificare.

În momentul când unii dintre liderii Convenţiei propuneau posibilitatea organizării de referendumuri europene de ratificare a Tratatului Constituţional, se dorea o europenizare explicită a procesului de ratificare. Se propunea în mod expres să se profite de alegerile pentru Parlamentul European din iunie 2004 şi să fie consultaţi cu această ocazie cetăţenii şi cu privire la Tratatul Constituţional. Deşi formal referendumurile ar fi fost naţionale, celebrarea acestora la aceeaşi dată cu alegerile europene avea scopul de a da o dimensiune europeană dezbaterii textului şi votării acestuia. Eşecul în realizarea acordului politic cu ocazia Conferinţei Interguvernamentale din 2003 şi amânarea semnării Tratatului Constituţional până în toamna anului 2004 au făcut să eşueze această încercare de europenizare a proceselor naţionale de ratificare. În ciuda apelului Parlamentului European către guvernele statelor membre de a realiza simultan dezbaterile şi ratificările Tratatului Constituţional, statele membre au programat procesul de ratificare la date diferite şi prin proceduri diferite, astfel încât dezbaterea s-a axat mai degrabă pe problematica naţională decât pe cea europeană.

Parlamentul European sprijinea noul Tratat Constituţional, fapt ce îi conferea acestuia o şi mai mare legitimitate politică, deşi votul său favorabil nu era necesar din punct de vedere juridic pentru intrarea sa în vigoare[2]. Articolul 48 al TUE prevedea că, pentru intrarea în vigoare a reformelor tratatelor, era necesară doar ratificarea pozitivă a acestora de toate statele membre, în conformitate cu procedurile lor constituţionale interne. Tratatul Constituţional nu a modificat această prevedere privind intrarea lui în vigoare, deşi există în anexă o declaraţie politică care stabilea că, dacă patru cincimi din statele

1. În acelaşi sens, Brendan Donnely consideră că în puţine situaţii votanţii francezi şi olandezi au avut cu adevărat în vedere Tratatul Constituţional atunci când au votat împotriva sa. Au contat mai mult consideraţiile de politică internă. Au existat şi cele legate de politica europeană, dar se refereau la domenii ce nu aveau legătură cu tratatul ce se vota, precum pactul de stabilitate, extinderea UE sau unele percepţii legate de direcţia politicii europene – Brendan DONNELLY, „Constitutionnalisation Without a Constitution", *Federal Trust Policy commentary*, ianuarie 2008, p. 2, http://www.fedtrust.co.uk. Alte studii referitoare la referendumuri, Isabel María CANTOS PADILLA, „El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europea, de 29 de mayo de 2005", *Revista de Derecho Político*, no 65, 2006, pp. 257-299; Elizabeth LÓPEZ, *Europa busca modelo. Los referenda nacionales sobre la Constitución Europea*, Madrid, Fundación Galicia-Europa, Dykinson, 2007.

2. Parlamentul European a aprobat Rezoluţia în favoarea Tratatului Constituţional cu 500 voturi favorabile, faţă de 137 împotrivă şi 40 de abţineri – PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 12 ianuarie 2005 (A4-0070/2004) (Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo).

membre ratificau Tratatul Constituţional şi unul sau mai multe state membre aveau dificultăţi serioase de a face acest lucru, Consiliul European examina problema în cauză[1]. Era o anticipare de natură politică, dar care nu oferea o adevărată ieşire juridică la problema eventualei neratificări.

Procesul de ratificare nu a fost suspendat ca urmare a referendumurilor care au respins Tratatul Constituţional. Consiliul European din iunie 2005, care a abordat problema voturilor negative, nu a reuşit nici el să găsească soluţia, ea fiind clarificată de următorul Consiliu European. Astfel, s-au decis statele care doresc să continue ratificarea, deschizându-se, în acelaşi timp, o pauză de reflecţie şi de dezbatere cu o durată de doi ani. Această dezbatere era menită să identifice calea prin care Europa putea să răspundă aşteptărilor cetăţenilor săi.

Cei doi ani prevăzuţi pentru dezbatere nu au făcut decât să mascheze un lucru de care Consiliul European era conştient, şi anume că nici o soluţie nu putea fi avansată statelor membre spre studiu până când nu se încheiau alegerile în ţările ce avuseseră probleme cu ratificarea şi care aveau acum datoria morală de a oferi şi calea de ieşire. Dezbaterea şi reflecţia erau, de aceea, caracterizate mai degrabă prin absenţa unor propuneri semnificative din punct de vedere politic, precum şi printr-o slăbiciune instituţională generalizată, fapt ce accentua sentimentul de neputinţă. Propunerile Comisiei subliniau, la rândul lor, necesitatea ca Uniunea Europeană să ofere cetăţenilor rezultatele pozitive ale acţiunilor sale, dar insista şi asupra necesităţii unei mai bune activităţi de comunicare şi de realizare a dezbaterilor.

În 2007, când s-a ajuns la un acord politic privind înlocuirea Tratatului Constituţional cu un Tratat de Reformă, deja 18 state membre, precum şi Parlamentul European, îşi exprimaseră sprijinul necondiţionat pentru Tratatul Constituţional şi doar cinci state îşi declaraseră în mod explicit incapacitatea de a ratifica tratatul[2]. Franţa şi Olanda respinseseră Tratatul prin referendum. Polonia, Republica Cehă şi Regatul Unit întrerupseseră procedurile, argumentând că nu ar fi fost capabile să le ducă la bun sfârşit, aşa cum se angajaseră. Dacă privim ratificarea la nivel european, trebuie să subliniem că două treimi din statele membre, precum şi 270 de milioane de cetăţeni – mai mult de 55% din populaţia totală a UE – acordaseră deja sprijinul lor direct sau indirect Tratatului Constituţional, astfel încât, prin aceasta, în faza sa consumată de ratificare, acest text dobândise o puternică legitimitate politică. Acest lucru va determina singurul scenariu posibil pentru depăşirea crizei, şi anume renegocierea Tratatului Constituţional, în comparaţie cu opţiunea renunţării totale la progresele dobândite în procesul constituţional de-a lungul ultimilor ani.

1. „Declaración no 30 del Acta Final, Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 29 octombrie 2004, *DO* C 310, de 16.12.2004.
2. Este adevarat că, formal, aprobarea de către PE a unei reforme nu este necesară, dar îi conferă acesteia o legitimitate politică sporită dat fiind faptul că PE reprezintă în mod direct cetăţenii europeni.

4.6. Preşedinţia germană şi mandatul primit de a redacta un tratat de „reformă": negocierea Tratatului de la Lisabona

Se anticipa cu ceva timp înainte că prima jumătate a anului 2007 va fi perioada-cheie pentru rezolvarea problemei constituţionale. Exista mandatul Consiliului European ca, în acea perioadă, preşedinţia să prezinte propuneri pentru rezolvarea impasului, dar au existat şi alte câteva elemente ce au favorizat ieşirea din criză: alegerile din Franţa, comemorarea a 50 de ani de la semnarea Tratatului de la Roma şi, nu în ultimul rând, o preşedinţie puternică, precum cea germană[1].

Republica Federală Germania se aşeza la conducerea maşinăriei europene cu un guvern de coaliţie SPD-CDU, condus de Angela Merkel, care-şi demonstrase deja capacitatea de mobilizare politică, precum şi calităţile de leadership, la nivel intern, prin adoptarea unor ambiţioase reforme şi, la nivel european, prin deblocarea negocierilor privitoare la perspectivele financiare pentru 2007-2013[2]. Coaliţia aflată la putere se va dovedi principala forţă prin care Germania va reuşi să promoveze în faţa partenerilor săi şi a Parlamentului European propuneri care să se bucure de sprijin atât din partea grupurilor creştin-democrate, cât şi din partea social-democraţilor. Mai mult, Germania îşi manifestase încă de la începutul crizei constituţionale sprijinul pentru un text care primise deja aprobarea parlamentului său naţional şi care, în opinia sa, prezenta soluţiile la provocările cu care se confrunta Uniunea Europeană. Încă de la primele manifestări, guvernul german de coaliţie CDU-SPD a lăsat să se înţeleagă în mod clar că revitalizarea dezbaterii constituţionale va constitui obiectivul principal al preşedinţiei sale[3].

---

1. Aniversarea celor 50 de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma era gândită ca o bună ocazie de deschide calea soluţionării problemei constituţionale. Consiliul European din iunie 2006 ajunsese la următorul acord, cuprins în capitolul denumit „Continuarea reformei: Tratatul Constituţional": „Consiliul European cere să se adopte, în 25 martie 2007, la Berlin, o declaraţie politică a şefilor de stat şi guvern din Uniunea Europeană care să prezinte valorile şi aspiraţiile Europei şi să confirme angajamentul comun de a le atinge, comemorând în acest fel cea de-a cincizecea aniversare a Tratatelor de la Roma" – CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 15-16 iunie 2006, punto 49.
2. Cancelarul german a fost o figură-cheie în acordul politic realizat în decembrie 2005 cu privire la perspectivele financiare 2007-2013. Rolul de mediator asumat de Germania şi renunţarea, de către aceasta, la unele exigenţe privind perspectivele financiare au făcut posibilă deblocarea dificilelor negocieri, blocate, pe de o parte, de încăpăţânarea preşedinţiei britanice de a menţine cecul britanic, şi, pe de alta, de contributorii neţi ce nu doreau să se depăşească 1%, în timp ce noile state membre, beneficiare nete, doreau menţinerea coeziunii. În legătură cu această dificilă negociere şi rolul-cheie al cancelarului Angela Merkel, a se vedea Anne MONTAGNON, „L'accord sur le cadre financier 2007-2013", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no 500, 2006, pp. 441-444.
3. Sub numele „Europa va avea suces dacă muncim împreună", Germania a prezentat planul şi obiectivele preşedinţiei sale, primul dintre acestea fiind chiar cel intitulat „Să facem să progreseze procesul constituţional", FEDERAL GOVERNMENT, *Europe will succeed if we work together*, 29 noiembrie 2006, http://www.bundesregierung.de.

Astfel, preşedinţia germană avansează propunerea recuperării substanţiale, sau de fond, a Constituţiei Europene, spre deosebire de propunerea de recuperare selectivă a lui Sarkozy[1]. Deşi, prin propunerea germană, nu se obţinea propriu-zis intrarea în vigoare a Tratului Constituţional, există posibilitatea salvării esenţei sale, a cât mai multor prevederi posibile. Era clar că întreprinderea salvării procesului constituţional nu era un proces facil şi, prin urmare, preşedinţia germană, susţinută de mulţi alţii, încearcă să transmită impulsul reformator şi următoarelor preşedinţii. Se realiza astfel consensul cu privire la adoptarea unei alte idei din Constituţie, crearea unor „echipe" de preşedinţii care să îşi coordoneze acţiunile[2]. Pentru prima dată, preşedinţiile Germaniei, Portugaliei şi Sloveniei au adoptat un program comun, al cărui punct principal îl constituia „Viitorul Uniunii" şi care includea instituirea de consultări privind Tratatul Constituţional, precum şi stabilirea unui calendar pentru continuarea reformei[3]. Lansarea echipelor cu program comun era interpretată şi ca o încercare a preşedinţiei germane de a controla şi pe mai departe procesul de recuperare declanşat.

În discursul rostit în faţa Parlamentului European, cancelarul Merkel a subliniat disponibilitatea sa personală de a promova un *road-plan* – o foaie de parcurs – în scopul stabilirii programului întregului proces constituţional, astfel încât reforma să poată intra în vigoare până în anul 2009[4]. Insistă, de asemenea, în mod repetat că, având în vedere provocările cu care se confruntă Uniunea, intrarea în vigoare a reformelor convenite în Tratatul Constituţional era esenţială. Germania pleda astfel pentru aşa-numita „recuperare substanţială" sau „de fond" a Constituţiei Europene, şi anume, pentru intrarea în vigoare a Tratatului Constituţional, în ciuda referendumurilor negative, sau, dacă acest lucru nu era posibil, pentru a salva cea mai mare parte a conţinutului său.

Printre iniţiativele de sprijinire a preşedinţiei germane, foarte importantă a fost cea a guvernului spaniol, care a invitat la Madrid, la 26 ianuarie 2007, „Prietenii Tratatului Constituţional", adică acele state membre care fie ratificaseră Tratatul Constituţional, fie nu aveau nici o problemă în a-l ratifica[5]. Intenţia guvernului spaniol de a convoca această

1. Fiind candidat încă la preşedinţia franceză, Nicolas Sarkozy propusese redactarea unui mini-tratat care să cuprindă principalele reforme instituţionale prevăzute în Constituţie, reforme fără de care nu se garanta îmbunătăţirea funcţionării Uniunii. Conform lui Sarkozy, va exista apoi suficient timp pentru dezbaterea unei reforme profunde. Propunerea de a selecţiona elementele de reformă absolut obligatorii a fost numită „recuperare selectivă" – NICOLAS SARKOZY, PRÉSIDENT DE L'UMP, *L'Europe de demain, una nouvelle vision française,* Discours à l'invitation des Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Bruxelles, Bibliothèque Solvay, 8 septembre 2006.
2. În septembrie 2006, Consiliul UE a adoptat o reformă a Regulamentului intern prin care se stabilea că, la fiecare 18 luni, cele trei state membre care vor deţine preşedinţia semestrială a Consiliului European şi Consiliului vor pregăti, în strânsă colaborare cu Comisia şi după ce au avut consultări între ele, un Program de Activitate al Consiliului. Acest Program de Activitate trebuie să aibă aprobarea Consiliului – CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Asuntos Generales y Relaciones Exteriores*, Bruxelles, 15 decembrie 2006 (12255/06), p. 24.
3. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *18-month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, Bruxelles, 21 decembrie 2006, p. 17, http : //www.consilium.eu.
4. CANCILLER ANGELA MERKEL, *Programa de la Presidencia alemana*, Parlamento Europeo, 17 ianuarie 2007, http : //www.europarl.europa.eu.
5. La reuniune au participat 22 de state membre, dintre care 18 ratificaseră tratatul (Spania, Luxemburg, Germania, Slovenia, Belgia, Ungaria, Cipru, Lituania, Grecia, Italia, Letonia, Slovacia, Malta, Estonia, Bulgaria, Austria, România şi Finlanda), două state participante

reuniune a fost aceea de „a face mai vizibile răspunsurile afirmative" cu privire la ratificarea Tratatului Constituţional, dar şi de a contribui, astfel, la eforturile preşedinţiei germane de a impulsiona Constituţia Europeană[1]. În total, au participat 22 de state care au adoptat concluzii comune ce reaminteau importanţa Tratatului Constituţional pentru ca Uniunea să poată face faţă provocărilor interne şi externe, sprijinind ideea intrării sale imediate în vigoare. Această acţiune, care a arătat că două treimi dintre statele membre refuzau ca statele membre „minimaliste" să monopolizeze dezbaterea, a fost extrem de utilă preşedinţiei germane pentru a-şi duce mai departe lupta de „recuperare substanţială" a Constituţiei Europene.

Prima ocazie considerată propice pentru a impulsiona procesul constituţional, cum îl numea Merkel, a fost negocierea Declaraţiei de la Berlin, care avea drept scop comemorarea a 50 de ani de la semnarea Tratatului de la Roma, cel care a dat naştere Comunităţii Economice Europene şi Comunităţii Europene a Energiei Atomice. Această declaraţie trebuia să reafirme valorile şi obiectivele Uniunii Europene şi să exprime angajamentul ferm al statelor membre pentru realizarea acestora[2]. Totuşi, conjunctura politică demonstra că Uniunea nu era pregătită pentru angajamente privind procesul constituţional până nu se cunoştea rezultatul alegerilor franceze. De aceea nici nu s-a reuşit decât o timidă referinţă în acest sens: „În acest sens, trebuie să continuăm să adaptăm structura politică a Europei pentru a ţine pasul cu vremurile. De aceea, astăzi, la 50 de ani de la semnarea Tratatelor de la Roma, suntem uniţi în scopul nostru de a aşeza Uniunea Europeană pe noi baze comune înainte de alegerile parlamentare europene din 2009"[3].

De la începutul mandatului său, preşedinţia a dus o muncă discretă de dialog bilateral cu guvernele celor 27 de state membre, stabilind căile de recuperare a Tratatului Constituţional. Curând Germania şi-a însuşit ideea lui Sarkozy, pe atunci candidat pentru preşedinţia franceză, aceea a unui tratat simplificat, care să includă reformele majore din Constituţie. Alegerile franceze din primăvara anului 2007 au oferit oportunitatea angajării de negocieri bilaterale rapide, care să permită ajungerea la un acord de recuperare a TC până în iunie 2007[4]. După săptămâni de negocieri intense, cancelarul Merkel a fost capabilă să prezinte Consiliului European un proiect de Tratat de Reformă simplificat şi convocarea unei Conferinţe Interguvernamentale[5]. Preşedinţia germană reuşea astfel

---

pretindeau că nu au probleme de ratificare (Portugalia şi Irlanda), iar alte două au participat ca observatori (Danemarca şi Suedia).

1. „Amigos del Tratado Constitucional", informaţia se găseşte pe pagina web a Ministerului spaniol al Afacerilor Externe şi Cooperării, „Hablamos de Europa", http://www.hablamosdeeuropa.es.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 15-16 iunie 2006, punto 49.
3. CONSEJO EUROPEO, *Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, Berlin, 25 martie 2007.
4. Primul tur al alegerilor prezidenţiale franceze, 22 aprilie 2007, asigura trecerea în turul doi a candidatului UMP, Nicolas Sarkozy, şi a candidatei Partidului Socialist, Segolène Royal. Cel dintâi obţinea în primul tur 31,18% din voturi, faţă de 25,87%, cât obţinea candidata socialistă. În turul doi, pe 6 mai 2007, Sarkozy se va impune cu 53,06% din voturi, faţă de 46,94%, cât va obţine Royal. Sarkozy devenea, astfel, preşedinte al Franţei.
5. Consiliul European stabilise convocarea unei Conferinţe Interguvernamentale pentru luna februarie şi că această CIG trebuia să lucreze pe baza mandatului stabilit prin anexă, CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, puntos 8 al 14 y Anexo I.

recuperarea substanţială a Constituţiei Europene, mandatul strict de negociere pentru CIG fiind, pe de o parte, recuperarea conţinutului Constituţiei şi, pe de alta, eliminarea aspectului constituţional.

Preşedinţia germană, abil condusă de cancelarul Merkel, a fost, astfel, actorul politic cheie în noua relansare a procesului constituţional. Datorită perseverenţei şi a negocierii sale abile, aceasta reuşea mai mult decât stabilise Consiliul European – prezentarea unui raport conţinând aspiraţiile statelor membre la ieşirea din criza constituţională –, reuşea, nici mai mult, nici mai puţin decât renegocierea Tratatului Constituţional, lăsând preşedinţiei portugheze doar sarcina formalizării acesteia.

Contrar a ceea ce ar putea părea, la prima vedere, negocierea Tratatului de Reformă nu s-a produs de fapt în timpul Conferinţei Interguvernamentale din 2007, ci în cadrul consultărilor desfăşurate de către preşedinţia germană şi în cadrul negocierilor multilaterale premergătoare Consiliului European din iunie[1]. Astfel, CIG 2007 primeşte doar un mandat de redactare, altfel spus, de formalizare juridică a angajamentelor luate la Consiliul European din iunie 2007.

Acordul fundamental al Consiliului European a fost acela de a continua procesul de reformă a Tratatului UE, în lumina raportului prezentat de către preşedinţia germană[2]. În acest scop, se convoacă o Conferinţă Interguvernamentală ce urma să lucreze în conformitate cu mandatul stabilit în anexă[3], mandat ce reflecta rezultatele renegocierii Constituţiei Europene. Era un mandat atât de concret şi închis, conţinând chiar şi formulele de redactare, încât nu se poate vorbi despre negocieri. Era, repetăm, un simplu mandat de redactare a tratatului.

Consiliul European a căzut de acord să renunţe la formula Constituţiei şi să adopte un nou tratat, denumit „Tratat de Reformă"[4]. Acest nou tratat avea drept obiectiv modificarea tratatelor existente pentru „a spori eficienţa şi legitimitatea democratică a Uniunii extinse şi coerenţa acţiunii sale externe"[5]. Formula „Tratatului de Reformă", adoptată de Consiliul European, implica renunţarea la „conceptul constituţional", adică renunţarea la formula prin care erau abrogate toate textele existente şi se înlocuiau cu un text unic, numit Constituţie.

Prin contrast, Tratatul de Reformă va modifica Tratatele Uniunii şi Comunităţii Europene – care îşi va schimba numele – pentru a introduce inovaţiile Constituţiei. Prima dintre aceste inovaţii era dispariţia Comunităţii Europene şi înlocuirea acesteia cu Uniunea Europeană, care dobândea, astfel, personalitate juridică, ceea ce, între altele, avea drept consecinţă modificarea numelui TCE în „Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene". Cele două Tratate – al Uniunii şi cel cu privire la funcţionarea Uniunii – vor avea aceeaşi valoare juridică, neexistând o ierarhie între ele.

---

1. Despre natura singulară a CIG 2007 şi caracterul său de conferinţă mai degrabă tehnică decât constituţională, a se vedea Mercedes GUINEA LLORENTE, „La Conferencia Intergubernamental de 2007 y la política constitucional de la Unión Europea: una Conferencia técnica parte del proceso constitucional", în José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida a la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, punto 8.
3. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, punto 9 si 10.
4. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, anexa 1.
5. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 21-22 iunie 2007, anexa 1, punctul 1

Renunţarea la conceptul constituţional implică, de asemenea, eliminarea oricărei menţionări a termenului „constituţie". Ministrul de Externe era şi el redenumit Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate. Dispăreau termenii „lege" şi „lege-cadru", cu referire la normele juridice. Se elimina articolul despre simbolurile Uniunii. Articolul cu privire la primatul legislaţiei comunitare asupra celei naţionale dispărea şi el din corpul tratatului, dar se regăsea într-o declaraţie care făcea referire la jurisprudenţa Curţii de Justiţie.

Principalele modificări rezultate în urma renegocierii unor aspecte concrete ale Tratatului Constituţional – realizate prin consultări între statele membre – afectau diverse domenii de activitate. Astfel, în ceea ce priveşte delimitarea competenţelor între Uniunea Europeană şi statele membre, se adăuga că UE va acţiona exclusiv în limitele competenţelor ce îi sunt atribuite de către statele membre. Se includea un amendament pentru a sublinia caracterul specific al politicii externe şi de securitate comună, precizându-se că aceasta este reglementată de norme şi proceduri specifice.

La cererea Olandei a fost întărit, de asemenea, rolul parlamentelor naţionale, incluzându-se, în Titlul privind principiile democratice, un articol privitor la aceasta. La cererea Regatului Unit şi a Poloniei, existau schimbări semnificative în privinţa Cartei Drepturilor Fundamentale, al cărei text nu mai era inclus în tratate, ci era doar obiectul unei referinţe încrucişate prin care i se conferea valoare juridică. Regatul Unit a negociat, de asemenea, un protocol prin care îi erau recunoscute unele limitări în aplicarea Cartei, fiind exclusă obligativitatea aplicării prevederilor Cartei, cu precădere cele din titlul privitor la solidaritatea socială. În final, în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare penale, se stabilea posibilitatea Marii Britanii de a beneficia de o excepţie care să-i permită examinarea, de la caz la caz, a măsurilor şi politicilor la care doreşte să participe.

Toate aceste aspecte legate de renegociere sunt încorporate în Tratatul de Reformă, redactat şi adoptat de Conferinţa Interguvernamentală din 2007, care, în ciuda încercărilor unor state membre de a redeschide negocierile, nu s-a abătut de la acordurile politice din iunie. Am asistat, astfel, la o conferinţă tehnică ce şi-a desfăşurat activitatea în timp record, fiind deschisă la 23 iulie şi finalizându-şi lucrările la 19 octombrie, dată la care Consiliul European a şi adoptat un acord politic. Tratatul de Reformă a fost semnat în oraşul Lisabona – de aici şi numele său – în 13 decembrie 2007. Se deschidea astfel perioada de ratificare, astfel încât să poată intra în vigoare în ianuarie 2009. Dacă totul mergea bine, aceasta ar fi fost data de finalizare a procesului constituţional.

Mandatul care a condus la elaborarea Tratatului de la Lisabona presupunea salvarea esenţei Constituţiei, deşi, după cum am văzut, multe dintre caracteristicile sale sunt eliminate sau modificate. Cea mai mare parte a reformelor şi inovaţiilor supravieţuiesc, în ciuda faptului că în decursul operaţiunii au fost afectate grav transparenţa şi efortul de a apropia Uniunea de cetăţean. Paradoxal, acest lucru se întâmpla într-un moment în care se afirma că prioritatea Uniunii trebuia să o constituie răspunsul la preocupările cetăţenilor.

Partea a treia

MODELUL UNIUNII EUROPENE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 5

Modelul politic al Uniunii conform Tratatului de la Lisabona

5.1. Tratatul de la Lisabona şi explicitarea modelului politic European: federalismul interguvernamental

Tratatul de la Lisabona îşi asumă decizia Convenţiei de simplificare a sistemului juridico-politic european, stabilind ca Uniunea Europeană să rămână singura organizaţie de referinţă în spaţiul comunitar şi dotând-o cu personalitate juridică proprie. Astfel, articolul 1 din noul Tratat al Uniunii Europene prevede, în al treilea paragraf, că: „Uniunea va înlocui Comunitatea Europeană şi îi va succede". Această măsură consolidează modelul european compus, de acum, dintr-o entitate unică, Uniunea Europeană, care acţionează în conformitate cu metode proprii: federală în cazul politicilor comune şi confederală sau interguvernamentală în cazul politicii externe şi de securitate comună. Se consolidează astfel caracterul special al Uniunii Europene, de organizaţie construită pe un modelul politic mixt federal-interguvernamental[1]. În cadrul acestui nou tip de federalism-interguvernamental s-a trecut, ca rezultat al dispariţiei Comunităţii Europene, de la structura de templu, specifică UE până acum, la cea de arbore. Această nouă abordare presupune întărirea componenţei federale a modelului în detrimentul celei interguvernamentale.

Tratatul de la Lisabona reia ambiţia Tratatului Constituţional de a explicita modelul politic european, astfel încât cetăţenii europeni să poată cunoaşte mai bine caracteristicile sistemului politic al UE.

Dacă vorbim despre modelul politic, există multe elemente noi.

Astfel, în primul rând, Tratatul de la Lisabona stabileşte pentru prima dată valorile şi obiectivele Uniunii Europene, adică explicitează motivul existenţei sale ca organizaţie. Aceasta nu este pe de-a întregul o noutate, dar, pentru prima dată, sunt grupate la un loc valorile şi obiectivele UE, stabilite şi dezvoltate în aceşti ani de integrare şi care dau identitate proiectului european.

1. Primii autori care au utilizat termenul federalism-interguvernamental pentru a sublinia existenţa unui model unic prin care se pot gestiona politici aflate sub incidenţa metodelor federale şi confederale în acelaşi timp au fost Quermonne şi Croisat, Maurice CROISAT şi Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999.

Pe de altă parte, Tratatul de la Lisabona clarifică relaţiile dintre Uniunea Europeană şi statele membre, expunându-le detaliat şi cu o mai mare claritate faţă de textele anterioare. Sunt preluate, în principiu, reglementările prevăzute de Tratatul Constituţional, deşi la CIG din 2007 a fost manifestat un nou puseu de neîncredere a statelor membre în instituţiile comune, ceea ce a dus la o nouă limitare a acţiunii lor.

O importantă inovaţie a Tratatului Constituţional era introducerea unui Titlu cu privire la principiile democratice ale Uniunii, între care, la loc de frunte, se află principiul democraţiei participative. Acest Titlu a fost preluat în totalitate în Tratatul de la Lisabona, consolidându-se, în plus, rolul parlamentelor naţionale. În acest din urmă sens, la cererea Olandei, parlamentele naţionale vor avea o mai mare putere în ceea ce priveşte îndeplinirea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii, precum şi rolul de adevăraţi „gardieni" ai competenţelor naţionale.

În sfârşit, în ceea ce priveşte modelul politic, trebuie să evidenţiem alte două noutăţi ale Tratatului de la Lisabona, care anulează, într-un fel, vechea idee europeană a „unei Uniuni tot mai strânse între popoarele Europei". Altfel spus, Tratatul de la Lisabona prevede posibilitatea reversibilităţii integrării. În acest sens, pe de o parte, preia din Constituţie clauza de retragere, ceea ce presupune că un stat poate, în mod voluntar, să înceteze a mai fi membru al Uniunii Europene. Pe de altă parte, renegocierile de la Lisabona au introdus pentru prima dată posibilitatea ca revizuirile Tratatelor să nu se realizeze doar în scopul extinderii competenţelor Uniunii Europene, ci şi în scopul reducerii acestora, dacă va fi cazul.

5.2. Uniunea Europeană: o uniune de state şi cetăţeni, chiar dacă Tratatul nu o mai exprimă explicit

Conform cu obiectivele eliminării tuturor elementelor ce conturau forma constituţională a tratatului şi ale revenirii sale la formatul clasic – ceea ce numeam „văl" –, Tratatul de la Lisabona a eliminat fundamentarea şi legitimarea Uniunii Europene prin cetăţeni şi state[1]. Acum, articolul 1 al TUE, reformulat conform Tratatului de la Lisabona, prevede că: „Prin prezentul Tratat, Înaltele Părţi Contractante constituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare «Uniune», căreia statele membre îi atribuie competenţe în vederea atingerii obiectivelor comune". Această operaţiune de eliminare este concordantă cu revenirea la formatul de tratat internaţional, asumat de subiecţi de drept internaţional precum statele sau organizaţiile internaţionale. Trebuie de asemenea să subliniem că Tratatul de la Lisabona elimină descrierea explicită, existenţa în Constituţie a celor două metode europene, metoda comunitară sau federală şi, respectiv, cea interguvernamentală sau confederală[2].

1. Tratatul Constituţional se deschidea cu definirea Uniunii (articolul I.1): „Prezenta Constituţie, care se naşte din voinţa cetăţenilor şi statelor Europei de a-şi construi un viitor comun, creează Uniunea Europeană căreia, pentru a-şi atinge obiectivele comune, statele membre îi atribuie competenţe".
2. Articolul I.1 al Tratatului Constituţional continuă: „Uniunea va coordona politicile statelor membre stabilite în vederea realizării obiectivelor şi îşi va exercita, conform cu metoda comunitară, competenţele pe care acestea i le atribuie".

Formularea articolului I-1 ne determină să susţinem – alături de cea mai mare parte a experţilor – că Uniunea Europeană este o entitate politică originală bazată pe o dublă legitimitate, federală – prin cetăţeni – şi, în acelaşi timp, interguvernamentală – prin state. Şi ne întrebăm, desigur, dacă eliminarea acestei formulări reprezintă pentru Uniunea Europeană, în termeni de model politic european, un pas înapoi, dacă, odată cu acest Tratat, Uniunea devine o simplă organizaţie internaţională. Total fals, deoarece, chiar dacă este formulată sau nu explicit în tratat natura politică a Uniunii Europene, aceasta rămâne un sistem politic „sui-generis", întemeiat pe dubla legitimitate, federală-cetăţenească şi interguvernamental-statală.

Tratatul Constituţional nu inventa neapărat un nou model pentru Uniunea Europeană, dar în mod sigur explicita acest model politic, tratând aspecte precum cel al naturii şi surselor sale de legitimare. Tratatul scotea la lumină şi definea în termeni juridici modelul politic ce fusese progresiv rafinat prin transformările suferite în drumul de la o comunitate de state la o uniune politică. Acest model bazat pe o dublă legitimitate – a statelor membre şi a cetăţenilor europeni – avea o natură hibridă – federală şi interguvernamentală[1].

Din punct de vedere istoric, este incontestabilă legitimitatea pe care comunităţile europene o regăsesc în statele membre care le-au creat şi care, la rândul lor, au aderat la acestea. Cu toate acestea, odată cu alegerea Parlamentului European prin sufragiu universal direct, în 1979, se adaugă o altă legitimitate, cea furnizată de cetăţeni prin votul lor, cetăţeni care vor fi reprezentaţi de instituţia pe care au ales-o. Această dublă legitimitate nu era reflectată explicit în Tratatele Europene, dar implicit avea loc progresiv compunerea modelului politic ce se dezvolta odată cu revizuirea tratatelor[2]. Astfel,

1. Este în mare măsură acceptat în doctrină că natura particulară a UE constă în mixul elementelor federale – precum, politicile comune – şi interguvernamentale – precum cooperarea între state în politica externă sau în economie, existent în modelul său. Acestei particularităţi i se adaugă altele legate de originea Uniunii, care este, în fond, un sistem politic federal format din state-naţiune. Prin faptul că aceste state federale, deşi membre ale Uniunii, nu-şi pierd suveranitatea, UE are chiar mai multă substanţă decât statele federale existente. Ştiinţa juridică a inventat o mulţime de termeni pentru a explica această dualitate federaţie-state independente şi i s-a spus federalism-interguvernamental, federalism supranaţional, federalism de state-naţiuni, federalism parţial etc. Referitor la aceşti termeni, fiecare cu nuanţele sale, a se vedea Maurice CROISAT şi Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003; Jean-Claude PIRIS, „L'Union européenne: vers une nouvelle forme de fédéralisme?", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 243-260.
2. Astăzi, majoritatea autorilor susţin existenţa dublei legitimităţi a Uniunii, cea dată de către cetăţeni şi cea dată de către state, aşa cum apare şi în documentele PE. Între cei care apără teza legitimităţii duale, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", op. cit., pp. 44-46; Jean-Paul JACQUÉ, „Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de Traité établissant la Constitution européenne", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, op. cit., pp. 47-62, esp. las pp. 53-57; Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, op. cit., p. 26; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 15, mai-august 2003, pp. 527-572, esp. las pp. 537-538. Pe de altă parte însă, există şi autori care gândesc diferit. Astfel, Andrea Manzella vorbeşte despre „monismul" legitimităţii Uniunii, acesta provenind din unitatea procedurală a „poporului

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

asumpţia politică care susţine afirmaţia că democratizarea procesului de luare a deciziilor presupune participarea egală a Parlamentului European şi a Consiliului reflectă această realitate. O altă tendinţă, precum dependenţa progresivă şi crescândă a Comisiei faţă de Parlamentul European, se susţine, de asemenea, prin această dublă legitimitate.

Paradoxal, Tratatul de la Lisabona elimină cetăţenii din definiţia Uniunii, dar susţine necesitatea dublei legitimităţi a sistemului politic şi a funcţionării Uniunii Europene ca reprezentând o exigenţă a democraţiei. Astfel, afirmând principiul democraţiei reprezentative, în noul articol 10 al TUE, Tratatul de la Lisabona susţine dubla reprezentare, cea a cetăţenilor prin Parlamentul European şi cea a statelor membre prin Consiliul European şi Consiliu. La rândul său, PE, în raportul privind Tratatul de la Lisabona, justifică rolul său de codecident atunci când afirmă: „Este vorba, în realitate, de concretizarea dublei legitimităţi a Uniunii Europene ca uniune de state şi de cetăţeni, fundamentul construcţiei europene, în ciuda lipsei de recunoaştere explicită în noile tratate"[1].

Tratatul de la Lisabona, întru binele democraţiei europene, sprijină întreaga funcţionare a Uniunii Europene pe această dublă legitimitate: adoptarea legislaţiei, procedura bugetară, revizuirea tratatelor etc. Cu toate acestea, există şi veşti proaste în acest sens, acolo unde Parlamentul European, în calitate de reprezentant al cetăţenilor, nu are aceleaşi puteri precum Consiliul, cum ar fi PESC, sau în cazul procedurilor speciale, a numirii unor membri ai instituţiilor etc.

Dacă Uniunea a fost înainte de Constituţie şi continuă să fie şi după Lisabona o uniune de state şi cetăţeni, ne întrebăm dacă această eliminare formală are efecte reale. Răspunsul este afirmativ, are implicaţii semnificative în termeni de democraţie şi vizibilitate. Pentru că este dificil de înţeles că, pe de o parte, se doreşte apropierea Europei de cetăţean, iar, pe de alta, nu i se explică acestuia, într-un capitol important al textului juridic fundamental, natura Uniunii şi, mai ales, rolul său în cadrul acesteia. Prin această eliminare, modelul politic al Uniunii nu se modifică, dar se revine la textele obscure care nu explică suficient cetăţenilor realitatea politică pe care o reglementează.

5.3. Valorile şi principiile Uniunii Europene: de ce suntem împreună?

Explicitarea proiectului politic european sub forma valorilor şi principiilor a fost o altă mare contribuţie a tratatului-constituţie pe care Tratatul de la Lisabona o salvează integral[2]. Valorile reprezintă, pe de o parte, raţiunea de a fi a Uniunii şi etica sa. Constituţionalizarea

---

european", Andrea MANZELLA, „La Constitution européenne: une véritable Constitution?", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 63-76, esp. la p. 71.

1. COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 29 ianuarie 2008 (A6-0013/2008), p. 29.
2. Referitor la valorile Constituţiei Europene recuperate prin Tratatul de la Lisabona – Florence BENOÎT-ROHMER, „Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 261-284; David ORDÓÑEZ SOLÍS, „Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 7-18.

acestora are o enormă importanţă atât din punctul de vedere al identităţii europenilor, cât şi din cel al principiilor cărora trebuie să i se supună atât acţiunea Uniunii, cât şi cea a statelor membre. Caracterul său de etică sau norme de comportament are şi consecinţe practice, nerespectarea acestora atrăgând sancţiuni juridice.

Noul articol 2 al TUE expune valorile Uniunii Europene: respectarea demnităţii umane, libertatea, democraţia, egalitatea, statul de drept şi respectarea drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparţinând minorităţilor. Se adaugă că acestea sunt valori comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranţă, justiţie, solidaritate şi egalitate între femei şi bărbaţi. În redactarea sa anterioară, Tratatul Uniunii Europene dedica valorilor Uniunii, numite „principii", articolul 6.1. Conform acestuia, acestea erau libertatea, democraţia, respectarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi statul de drept.

Prin compararea celor două texte se observă faptul că lista de valori a Uniunii Europene a fost completată cu valori precum demnitatea umană şi egalitatea, valori tipic europene[1]. Mai mult decât atât, se detaliază drepturile omului, incluzându-se şi cele ale persoanelor aparţinând minorităţilor. Această menţiune ce poate părea ciudată este o consecinţă a schimbării realităţii politice a Uniunii ca urmare a extinderii, pentru prima dată devenind membri UE state cu minorităţi etnice şi politice, ceea ce a făcut necesară o menţiune specială[2].

Formularea valorilor în Tratatul de la Lisabona, noul articol 2 al UE, reflectă fidel, fără nici o modificare, propunerea Convenţiei Europene[3]. Unul dintre cele mai mediatizate subiecte din timpul dezbaterilor constituţionale, care a ocupat multe pagini ale presei, deşi relevanţa sa reală nu era chiar pe măsura atenţiei acordate, a fost cel al includerii sau nu a unor referinţe la Dumnezeu sau la moştenirea creştină a Europei. În ciuda atenţiei care i s-a acordat şi în ciuda încercărilor Poloniei de a reactiva problema cu ocazia Conferinţei din 2007, această dezbătare a fost şi a rămas la marginea marilor teme, nereprezentând nici un moment o ameninţare la adresa acordului general. În realitate, adevăratele controverse alé dezbaterii constituţionale se refereau la modelul economic şi social european, expresie a divizării ideologice între stânga şi dreapta europeană.

Noul articol 2 se referă la etica Uniunii, adică la principiile de bază şi limitele acţiunii Uniunii şi statelor sale membre. În primul rând, este vorba despre valorile de bază, cele care fac popoarele Europei să se simtă parte a aceleiaşi Uniuni[4]. Aceste valori

1. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La Política Exterior Común en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa: más Europa en el mundo", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 11-38, p. 19.
2. În acest sens, trebuie menţionat că Proiectul Convenţiei nu făcea menţiuni exprese la drepturile minorităţilor, aceasta fiind o contribuţie a CIG 2003-2004 la cererea unor state candidate ce doreau să se asigure că vor fi avute în vedere specificităţile lor politice.
3. Convenţia a dedicat primele sale sesiuni de dezbateri, faza de ascultare, receptării speranţelor cetăţenilor UE şi, în consecinţă, schiţării misiunii Uniunii. Au avut loc dezbateri pe teme precum valorile sau obiectivele Uniunii. La rândul lor, grupurile de lucru au reflectat asupra valorilor din domeniile lor de activitate, cum a fost cazul grupului de lucru „acţiune externă" sau a celui numit „Europa socială". Sugestiile acestora au fost prezentate prezidiului Convenţiei şi, împreună cu ceea ce a rezultat din dezbaterile organizate cu societatea civilă, s-a ajuns la un text final, devenit tratat-constituţie, atât în ce priveşte prima sa parte, articolele I-2 şi I-3, cât şi în partea referitoare la valori şi obiective.
4. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *„Una Europa": su proceso constituyente*, *op. cit.*, pp. 168-169.

sunt dezvoltate în Carta Drepturilor Fundamentale, precum şi în Titlul referitor la viaţa democratică a Uniunii. Ele constituie baza identităţii europene şi substratul proiectului construcţiei politice europene. Fundamentul Uniunii Europene, care face posibilă uniunea statelor europene, este dat de către valorile comune împărtăşite şi dezvoltate, valori considerate definitorii pentru viaţa sa. În fond, statele membre au creat Uniunea pentru a promova împreună aceste valori.

Este de prisos să subliniem faptul că, în exercitarea competenţelor sale, întreaga acţiune a Uniunii trebuie să fie ghidată de respectarea strictă a acestor valori. Aceasta nu este doar o obligaţie politică, ci şi una juridică, nerespectarea acestor valori constituind motiv de a solicita o decizie a Curţii de Justiţie[1]. Dar vorbim despre valori ce trebuie asumate şi respectate nu numai de către statele membre, dar şi de către statele europene care doresc să devină membre ale Uniunii. Este o condiţie *sine qua non* pentru dobândirea statutului de candidat la aderare[2]. Mai mult decât atât, respectarea acestor principii etice este o cerinţă permanentă pentru toţi membrii Uniunii, încălcarea lor conducând la o procedură juridică de sancţionare – procedura garanţiei democratice –, care poate merge până la pierderea drepturilor politice de vot în cadrul Consiliului[3].

Convenţia a decis să existe o listă limitată de valori, argumentând că doar astfel se poate asigura claritatea şi securitatea juridică absolut necesare operaţionalizării procedurii de garanţie democratică. Prin urmare, a fost inclus şi un al doilea nivel de principii comune împărtăşite de societăţile statelor membre[4]. Acestea, la rândul lor, sunt valori esenţiale ale Uniunii Europene, dar conţinutul lor nu este susceptibil unei „definiri solide din punct de vedere juridic" sau, şi mai rău, percepţia asupra lor diferă de la un stat membru la altul[5]. De aceea, în cazul acestora din urmă, este deci mai dificil să se stabilească încălcarea respectivelor drepturi, prin urmare, pare a fi vorba mai degrabă de principii directoare decât despre o bază juridică suficientă pentru declanşarea procedurii de garantare democratică.

1. Conform art. 263 al TFUE.
2. Articolul 49 al TUE referitor la aderarea statelor terţe la UE stabileşte că un stat care doreşte să adere la UE trebuie să respecte valorile prevăzute la articolul 2 şi angajamentul statelor membre de a le promova împreună.
3. Această procedură a „garanţiei democratice" a fost creată de către Tratatul de la Amsterdam, fiind perfecţionată prin cel de la Nisa. Scopul ei era de a garanta respectarea valorilor Uniunii nu numai pentru statele ce aderă la Uniune, ci şi pentru membrii săi, respectarea lor fiind o obligaţie permanentă, iar nerespectarea fiind politic şi juridic sancţionabilă. Această procedură de sancţionare a neîndeplinirii valorilor Uniunii se găseşte reglementată în art. 7 TUE.
4. Trebuie amintit că aceste valori sunt pluralismul, nediscriminarea, toleranţa, justiţia, solidaritatea şi egalitatea de gen.
5. În acest sens, Convenţia estima că „includerea în art. 2 a unor valori precum egalitatea sau solidaritatea ce nu dispun de o solidă definiţie juridică poate duce la angajarea unei proceduri neconforme împotriva statelor membre" – CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe resumido del pleno*, 27-28 februarie 2003 (CONV 601/03), p. 4.

5.4. Obiectivele Uniunii Europene: pentru ce rămânem împreună?

Pentru prima dată obiectivele Uniunii Europene sunt „listate" într-o formă cu evidente conotaţii politice, nemaifiind prezentate ca simple domenii ale acţiunii comune – aşa cum apăreau în TUE şi TCE –, ci apărând ca finalităţi ale acţiunii unei organizaţii politice, Uniunea Europeană. În acest sens, ele definesc şi explică proiectul politic european, expun şi actualizează raţiunea de a fi a integrării europene. Aceste articole fundamentale, prin formularea clară şi termenii uşor de înţeles şi prin localizarea lor între primele articole ale Tratatului de la Lisabona, încearcă îndeplinirea obiectivului de la Laeken, şi anume de a apropia Uniunea de cetăţenii săi prin clarificarea valorilor şi a obiectivelor acesteia. În fond, se încearcă o creştere a legitimităţii Uniunii Europene.

Articolul 3 al TUE, foarte amplu şi detaliat, cuprinde obiectivele Uniunii Europene, misiunea şi mandatul acesteia, explicând crearea şi existenţa sa. În acest sens, Araceli Mangas subliniază că „justifică atribuirea exercitării competenţelor naţionale suverane în favoarea Uniunii, astfel încât fiecare societate naţională renunţă să decidă în mod unilateral şi acceptă, «la schimb», să decidă în comun, în scopul atingerii acestor obiective superioare şi pentru a garanta respectarea valorilor superioare"[1]. Obiectivele Uniunii devin deci proiectul politic al acesteia, conferindu-i vizibilitate. În măsura în care aceste obiective sunt redactate împreună şi într-o formă inteligibilă în comparaţie cu vechile tratate, cetăţenii vor putea înţelege cu mai multă claritate de ce există Uniunea Europeană, care sunt ţelurile şi domeniile de acţiune ale acesteia, astfel încât Uniunea să-şi realizeze obiectivele comune. Ele reprezintă, în ultimă instanţă, un contract social între Uniune, statele sale membre şi cetăţenii acestora.

Prin articolul I-3 Convenţia a vrut să „enunţe obiectivele generale care justifică într-o manieră mai degrabă transversală însăşi existenţa Uniunii şi acţiunea sa în beneficiul cetăţenilor săi, nedorind să enumere obiectivele specifice urmărite prin diferitele politici ale Uniunii, acestea din urmă făcând obiectul părţii a II-a din tratat"[2]. Când comparăm conţinutul acestui articol cu cele referitoare la obiectivele Uniunii şi ale Comunităţii Europene, constatăm uriaşe diferenţe de abordare. Astfel, Tratatul-Constituţie stabileşte obiective specifice unei entităţi politice şi o face în termeni politici precum: pacea, existenţa unui spaţiu geografic, politic, economic, social etc. unificat, dezvoltare economică şi socială, o prezenţă activă pe scena internaţională. Este, cum se poate observa, vorba despre obiectivele specifice unei autentice *politeia*. Prin comparaţie, când se numeau obiectivele Comunităţilor Europene, se enumerau, de fapt, domeniile de acţiune ale fiecăreia dintre comunităţi, respectiv piaţa internă, cărbunele şi oţelul sau utilizarea paşnică a energiei nucleare[3]. Obiectivele Uniunii Europene aveau un sens ceva mai prescriptiv – „de a promova progresul economic şi social", „de a afirma identitatea Uniunii pe scena internaţională "... –, dar erau, de asemenea, legate strict de diferitele

1. Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, *op. cit.*, p. 49.
2. CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional*, 6 februarie 2003 (CONV 528/03).
3. A se vedea în acest sens art. 2 TCE şi art. 2 al TCEEA.

politici. Saltul realizat prin Tratatul-Constituţie vine din aceea că, acum, proiectul politic european apare explicitat prin formularea, pentru prima dată, a obiectivelor generale ale UE, o Uniune înţeleasă ca entitate politică, dar şi din faptul că, în plus, aceste obiective angajează statele membre în îndeplinirea lor.

Articolele referitoare la valorile şi obiectivele Uniunii exprimă compromisul realizat de către cele două familii politice majoritare: creştin-democraţii şi socialiştii. Negocierea şi consensul au condus la o definire foarte completă şi atentă a modelului social european, un model ce îmbină elemente precum creşterea economică, economia de piaţă, libera concurenţă, o competitivitate ridicată – apărate de dreapta – cu altele indispensabile pentru stânga – ocuparea forţei de muncă, progresul social, creşterea protecţiei mediului, coeziunea socială, combaterea discriminării şi solidaritatea.

După CIG din 2007, aceste articole vor suferi modificări minore în formulare, ca urmare a renegocierilor de la Lisabona. În primul rând, se adaugă – articolul 3.4 – un nou obiectiv, ce nu apărea în textul Constituţiei: „Uniunea va institui o uniune economică şi monetară a cărei monedă este euro". În al doilea rând, se elimină din formularea obiectivului european privind instituirea pieţei interne menţiunea: „concurenţa să fie liberă şi să nu fie denaturată". Această schimbare, realizată la solicitarea expresă a Franţei, alterează la prima vedere statutul liberei concurenţe de obiectiv al Uniunii, coborându-l la cel de instrument. Ceea ce s-a urmărit, în realitate, a fost mai degrabă o estompare a unei imagini uşor neoliberale a Uniunii[1].

Pe parcursul CIG din 2007 au fost completate obiectivele deja stabilite, perfecţionând astfel textul Tratatului. Aceste completări, pe lângă faptul că lărgesc domeniile, le clarifică, făcându-le mai pe înţelesul cetăţenilor. Astfel, în privinţa celui de-al doilea obiectiv, crearea unui spaţiu fără frontiere interne, CIG adaugă faptul că, în interiorul acestui spaţiu, este „garantată libera circulaţie a persoanelor, împreună cu măsurile adecvate privind controlul la frontierele externe, azilul, imigraţia, prevenirea şi combaterea criminalităţii". Sau, la cel de-al cincilea obiectiv referitor la relaţiile Uniunii cu restul lumii, se adaugă obiectivelor generale de acţiune externă ale Uniunii şi cel de a contribui la protejarea cetăţenilor Uniunii.

Obiectivele Uniunii sunt formulate într-o formă completă şi detaliată. În primul rând, articolul prevede că „Uniunea are ca finalitate promovarea păcii, a valorilor sale şi bunăstarea popoarelor sale"[2]. Din această formulare specială şi unică se deduce faptul că sensul principal al acţiunii Uniunii, dublat de angajamentul statelor membre, este acela de a asigura pacea, de a promova valorile Uniunii şi de a realiza bunăstarea popoarelor. Obiectivele urmărite de Uniune sunt, de fapt, mijloace concrete de realizare a acestor finalităţi. Această formulare ce pune accentul pe obiectivele politice ale integrării ne întoarce la spiritul fondatorilor aventurii europene, la cei ce propovăduiau realizarea „federaţiei europene, indispensabilă pentru păstrarea păcii", cea care urma a se realiza prin fapte concrete sau solidarităţi *de facto*[3].

Obiectivul fundamental al integrării europene – pacea într-o Europă tradiţional măcinată de conflicte – nu a apărut explicit printre obiectivele Comunităţilor Europene

1. Pierre LEQUILLER, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne*, 8 ianuarie 2008, p. 29, http: //www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/europe/rap-info/i0562-t1.pdf.
2. Ghilimelele aparţin autorilor lucrării.
3. Robert SCHUMAN, *Declaración de 9 de mayo de 1950*, http: //europa.eu.

sau ale Uniunii Europene[1]. Aceste organizaţii reprezentau, conform filosofiei europene, simple instrumente – „realizările concrete" – necesare atingerii scopului general. Prin urmare, obiectivele lor erau sectoriale, specifice fiecăreia dintre ele. Finalitatea generală, pacea, se regăsea totuşi în preambulurile Tratatelor Comunităţilor Europene, dar era uitată de catre TUE[2]. La prima vedere poate părea surprinzător faptul că raţiunea de a fi a construcţiei europene, obiectivul său principal, era ascunsă în preambulurile TCE, fiind chiar de negăsit în TUE. Acest lucru se explică prin caracterul lor de tratate internaţionale adresate statelor membre şi în care se regăseau doar ideile strict necesare punerii în mişcare a integrării europene : se lăsau deoparte, considerându-se subînţelese, alte elemente, precum raţiunea istorică de a exista a Comunităţilor Europene. Adevărul este că orice expert ce cunoaşte istoria Europei are clar în minte acest obiectiv, chiar dacă el nu apare explicit în textele fondatoare ale Comunităţilor. Fără îndoială, alta este situaţia dacă se doreşte o mai mare apropiere a Europei de cetăţenii săi, în acest caz fiind necesar să li se explice acestora de ce a fost creată Uniunea Europeană şi care este originea integrării europene. De aceea, din punctul nostru de vedere, avea o semnificaţie specială faptul că Constituţia Europeană, primul text al Uniunii ce se adresa cetăţenilor, prezenta cu claritate, ca raţiune de a fi, că obiectivul său fundamental era realizarea păcii între europeni. Pentru prima dată, un cetăţean ce dorea să cunoască de ce a fost creată Uniunea înţelegea acest lucru pornind de la textul fundamental, fără a mai fi nevoit să recurgă la lectura diverselor documente istorice, precum Declaraţia Schuman, sau la textele academice.

Articolul 3.2 prevede, aşa cum am mai spus, că „Uniunea oferă cetăţenilor săi un spaţiu de libertate, securitate şi justiţie, fără frontiere interne, în care este garantată libera circulaţie a persoanelor, împreună cu măsurile adecvate privind controalele la frontierele externe, azilul, imigrarea, prevenirea şi combaterea criminalităţii". Acest obiectiv vorbeşte despre unul dintre elementele integrării teritoriale importante pentru cetăţenii Uniunii, el stabilind că aceştia pot circula liber şi pot locui oriunde doresc pe teritoriul UE. Libertatea de circulaţie este completată cu măsuri ce garantează securitatea Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie în totalitatea sa.

La rândul său, articolul 3.3 stabileşte că unul dintre obiectivele Uniunii este integrarea economică şi că aceasta se realizează prin intermediul pieţei interne. Se defineşte şi se descrie modelul economic şi social european – rezultat în urma negocierilor purtate, pe parcursul Convenţiei, între stânga şi dreapta europene –, model ce trebuie promovat şi dezvoltat prin intermediul tuturor politicilor economice şi sociale ale Uniunii. Uniunea îşi propune, astfel, să realizeze dezvoltarea sustenabilă a Europei, dezvoltare definită prin creştere economică echilibrată, stabilitate a preţurilor, economie socială de piaţă, competitivitate ridicată, garant al unui înalt grad de ocupare a forţei de muncă şi al progresului social şi, în fine, un nivel ridicat al protecţiei sociale, cât şi îmbunătăţirea calităţii mediului. De asemenea, Uniunea îşi propune să promoveze progresul ştiinţific şi tehnic, să combată excluderea socială şi discriminarea, să promoveze justiţia şi protecţia

1. Conform articolelor 2 al TUE, 2 al TCEEA si 2-3 ale fostului TCECO.
2. Preambulul TCECA reproducea unele dintre paragrafele Declaraţiei Schuman referitor la raţiunea de a fi a CECA, înţeleasă ca un instrument destinat păcii europene. Preambulul TCE ne aminteşte, la rândul său, că CE „doreşte să consolideze, prin constituirea acestui întreg de resurse, pacea şi libetatea", pentru ca TCEEA să afirme că Euratom urmăreşte „progresul acţiunilor sale în favoarea păcii".

socială, egalitatea între femei şi bărbaţi, solidaritatea între generaţii, cât şi protecţia drepturilor copilului. UE îşi propune să stimuleze coeziunea economică, socială şi teritorială, precum şi solidaritatea între statele membre, să respecte diversitatea culturală şi lingvistică şi să vegheze la conservarea şi dezvoltarea patrimoniului cultural european.

Aceasta este cea mai completă definiţie a modelului european de societate întâlnită în vreun text european. Modelul european de societate nu a fost niciodată până acum reglementat ca obiectiv, nici al Uniunii Europene, nici al Comunităţii Europene. Este vorba, prin urmare, de explicitarea modelului economic european, un model singular, diferit de cel nord-american – libera funcţionare a pieţei, fără nici o intervenţie a statului –, un model în care autorităţile publice au obligaţia de a garanta menţinerea unor valori sociale, cele enumerate în articolul menţionat[1].

Constituţionalizarea acestui articol este esenţială, deoarece în acest fel elementele ce compun modelul european trebuie respectate în toate şi în fiecare dintre acţiunile europene, în cazul nerespectării acestor principii, respectivele acţiuni devin susceptibile a fi atacate în faţa Curţii de Justiţie. Prin urmare, nu este vorba despre o formulare pur declarativă, ci de una cu importante consecinţe practice. Constituţionalizarea acestui articol este, deopotrivă, o garanţie a menţinerii sale în viitor şi a imposibilităţii de a se produce regrese în privinţa modelului social european sau a politicilor sociale[2]. În acest context, trebuie spus că, atunci când în dezbaterea politică privind Tratatul-Constituţie se sublinia faptul că acesta nu era suficient de „social", se pierdea din vedere faptul că Tratatul-Constituţie includea de fapt cea mai elaborată definiţie a modelului european de societate, definiţie ce nu există în nici un alt text constituţional european.

Articolul 3.4 conturează succint celălalt element al integrării economice europene, crearea Uniunii Economice şi Monetare, a cărei monedă este euro. Acest obiectiv nu apărea în redactarea Tratatului Constituţional şi apariţia sa poate fi considerată un progres. Stabilind UEM ca obiectiv al Uniunii, se reafirma angajamentul tuturor statelor faţă de aceasta, precum şi obligaţia noilor state membre de a adera la UEM. Este vorba despre o modalitate de confirmare a angajamentului general şi a faptului că acele state ce beneficiază de o excepţie, permanentă sau temporară, trebuie să o considere ceea ce este, o excepţie, deoarece angajamentul general rămâne acelaşi.

În cele din urmă, articolul 3.5 enumera obiectivele Uniunii cu privire la acţiunile sale externe: „În relaţiile sale cu restul lumii, Uniunea afirmă şi promovează valorile şi interesele sale şi contribuie la protejarea cetăţenilor săi. Contribuie la asigurarea păcii, securităţii, dezvoltării sustenabile la nivel global, a solidarităţii şi respectului reciproc între popoare, a comerţului liber şi echitabil, la eradicarea sărăciei. Contribuie la protecţia drepturilor omului, în special a drepturilor copiilor, precum şi la respectarea strictă şi la dezvoltarea dreptului internaţional, în special la respectarea principiilor Cartei Organizaţiei Naţiunilor Unite". Ca şi în cazurile precedente, este prima dată când sunt cuprinse într-un singur articol toate obiectivele şi principiile ce trebuie să ghideze

1. Quermonne deplânge faptul că aceste obiective, atât de clar stabilite în această parte, nu apar şi în partea a III-a – Jean-Louis QUERMONNE, „Le traité constitutionnel européen, est-il un acte refondateur?", *op. cit.*, p. 250.
2. Schwarze susţine că prin definirea sistemului economic al Uniunii ca fiind „o economie socială de piaţă" se declară că acest concept global este angajant şi din punct de vedere juridic – Jürgen SCHWARZE, „Guest editorial: The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, no 5, 2003, pp. 1037-1045, p. 1037.

acţiunea externă a Uniunii. Este vorba despre o formulare foarte completă şi progresistă, ce enunţă postulatele unei politici externe responsabile, caracterizată prin trecerea de la apărarea strictă a intereselor Uniunii la conştientizarea propriilor responsabilităţi în gestionarea globalizării[1].

În conţinutul obiectivelor europene de acţiune externă se reflectă elemente ale modelului intern al Uniunii ; altfel spus, prin acţiunea sa externă, UE doreşte să promoveze pe scena internaţională aceleaşi idei şi valori. Acest articol este completat şi dezvoltat în Titlul V din TUE[2], unde sunt expuse detaliat obiectivele acţiunii externe. Având în vedere contextul internaţional în care a fost elaborat şi adoptat Tratatul Constituţional – războiul din Irak –, căpăta o semnificaţie specială repetarea în ambele articole a faptului că două dintre principiile fundamentale ale acţiunii externe sunt pacea şi respectarea dreptului internaţional, în special a principiilor Cartei Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Definirea obiectivelor şi valorilor Uniunii Europene constituie o parte esenţială a explicitării politice a Uniunii. Acestea exprimă cu claritate, prin ele însele, ce îi uneşte pe europeni în acţiunea lor de a avea, păstra şi dezvolta anumite valori şi de a realiza anumite obiective. Explicitarea valorilor conferă şi îmbunătăţeşte vizibilitatea Uniunii, contribuie la democratizarea sistemului european, consolidează identitatea europeană şi vorbeşte despre etica Uniunii şi a statelor membre. Obiectivele Uniunii relevă ce urmăresc statele membre prin integrare europeană. Subliniem între obiective pe cel al păcii şi repetăm că el apare pentru prima dată în partea centrală a unui text de drept european, semnalând în mod clar cetăţeanului european raţiunea de a fi a integrării europene.

5.5. Relaţiile dintre Uniune şi statele sale membre

Explicitarea şi dezvoltarea relaţiilor politice dintre Uniune şi componentele sale, statele membre, conferă Tratatului Constituţional caracteristica de constituţionalitate. Stabilirea unui set clar de reguli care să reglementeze relaţiile dintre UE şi statele sale membre – chiar şi la nivel regional şi local – reprezintă, de fapt, una dintre solicitările Declaraţiei de la Laeken, astfel încât cetăţenii să poată şti în fiecare moment „cine" şi „ce" face în cadrul Uniunii. O asemenea operaţiune clarificatoare contribuie la democratizarea Uniunii, permiţându-le cetăţenilor să cunoască în fiecare moment responsabilităţile existente la diferite nivele politice şi, astfel, să exercite un control mai eficient.

Pe de altă parte, nu se poate ascunde faptul că explicitarea şi enumerarea în mod clar a normelor privind relaţia dintre Uniunea Europeană şi statele membre a constituit, probabil, unul dintre cele mai federaliste elemente ale Tratatului-Constituţie. În acest caz, s-a optat pentru o metodă directă, explicită de stabilire şi explicare a relaţiei politice dintre Uniune şi statele membre, spre deosebire de metoda indirectă, implicită a vechilor tratate. În plus, în cazul acestora din urmă erau puţine articole generale referitoare la

1. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La gestión de la globalización en el Tratado Constitucional", în José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 3-25 ; Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética", în ***, *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, Oviedo, Eikasia Ediciones, 2005, pp. 241-267.
2. Art. 21.

respectivele relaţii[1]. Tratatul de la Lisabona preia şi el în esenţă textul Tratatului Constituţional, adăugând la articolul privind relaţiile între Uniune şi statele membre o măsură suplimentară asigurătoare pentru state, măsură oarecum superfluă, de altfel : „În particular, securitatea naţională va continua să fie responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru".

Tratatul de la Lisabona stabileşte cu claritate, încă de la primele articole, principiile ce guvernează relaţiile dintre UE şi statele sale membre, dar şi obligaţiile reciproce. Acest aspect devine element-cheie al explicitării politice – în sens federal – şi a constituţionalităţii relaţiei UE-state, având în vedere că se defineşte cadrul general al drepturilor şi obligaţiilor generale ale celor două niveluri teritoriale şi politice fundamentale care compun Uniunea[2]. Pot fi distinse, pe de o parte, principiul politic al relaţiei – obligaţiile reciproce – şi, pe de altă parte, principiul juridic al relaţiei dintre reglementările juridice, principiul primatului Dreptului Comunitar asupra celui Naţional, care, deşi, eliminat din prima parte a Tratatului de la Lisabona, rămâne valabil prin alte reglementări ale aceluiaşi tratat.

a. Obligațiile Uniunii față de statele membre

Tratatul de la Lisabona introduce în articolul 4 al TUE obligaţiile politice ale Uniunii faţă de statele sale membre, fiecare dintre acestea putând să facă obiectul unei lecturi politice. În primul rând, în cadrul CIG din 2007 a fost introdusă, ca prim alineat din respectivul articol, clauza privitoare la repartizarea competenţelor, stabilindu-se că orice competenţă neatribuită expres Uniunii de către tratate revine statelor membre. Logica politică şi juridică recomanda ca suficientă apariţia acestei prevederi în articolul referitor la delimitarea competenţelor (noul articol 5 al TUE). Repetarea – am spune, inutilă – a aceleiaşi dispoziţii în articolele 4 este un bun exemplu al neîncrederii unora dintre statele membre faţă de Uniune, neîncredere manifestată şi cu ocazia CIG din 2007.

Articolul 5.2 al TUE expune obligaţia Uniunii de a garanta egalitatea tuturor statelor membre. Deşi acesta este unul dintre principiile de bază ale Dreptului Internaţional, nu a fost niciodată stipulat atât de tranşant într-un tratat european. Această prevedere a fost încorporată în tratat de către CIG, introducerea sa având legătură cu garanţiile de egalitate solicitate de către statele mici şi mijlocii care se temeau de eventualitatea unui directorat al statelor mari. Trebuie să subliniem că Tratatul afirmă şi obligă la respectarea egalităţii tuturor componentelor Uniunii, adică egalitatea statelor. Se afirmă, de asemenea, atât

1. Erau puţine reguli existente în tratatele Comunităţii Europene care se refereau la relaţiile dintre Uniune şi statele membre. Între acestea putem menţiona respectarea identităţii naţionale a statelor membre de către Uniune (art. 6.3, TUE), principiul loialităţii statelor membre faţă de politica externă a Uniunii (art. 11.2), subsidiaritatea, înţeleasă ca un criteriu de delimitare a exercitării competenţelor partajate (art. 5, TCE) sau principiul loialităţii şi cooperării între statele membre şi Comunitatea Europeană pentru dezvoltarea politicilor acesteia (art. 10, TCE).
2. Vom examina în acest moment obligaţiile politice generale regularizate prin Tratatul-Constituţie privind acţiunile Uniunii în general. Nu se vor expune obligaţiile concrete ale unora sau altora referitoare la politici sau sectoare concrete, cum ar putea fi, de exemplu, obligaţia statelor membre de a coopera în spiritul loialităţii şi solidarităţii reciproce în cadrul PESC (art. 24.3, TUE) sau obligaţia Uniunii de a asista un stat membru care a suferit un atac terorist sau o catastrofă naturală sau umană (art. 222 al TFUE).

în Tratatul UE, cât şi în Carta Drepturilor Fundamentale, obligaţia de a respecta egalitatea dintre cetăţeni şi interzicerea oricărei discriminări[1]. După cum se vede lesne, este vorba despre afirmarea egalităţii în cazul ambelor legitimităţi ale Uniunii, statele şi cetăţenii.

O altă obligaţie a Uniunii faţă de statele membre este cea privitoare la respectarea identităţii naţionale, adică a structurilor politice şi constituţionale ale acestora, dar şi cea referitoare la autonomia locală şi regională. Această formulare clarifică şi extinde domeniul de aplicare a fostului articol 6.3 al TUE, care se limita să afirme că Uniunea respectă identitatea naţională a statelor membre. Această prevedere oferă în mod evident garanţii statelor şi limitează interferenţa Uniunii Europene în organizarea politică internă a statelor membre, domenii considerate în competenţa exclusivă a acestora. Este vorba despre includerea, de drept, în tratate a unor reguli ce funcţionau, de fapt, în unele cazuri punctuale şi prin care le era permisă statelor o anumită libertate, corelată cu normele lor interne, în aplicarea unor reglementări[2]. Pe de altă parte, prin acest articol se produce o recunoaştere politică indirectă a regiunilor şi entităţilor locale ale Uniunii Europene, înţelese ca parte a structurii politice de bază a statelor membre.

În al treilea rând, articolul dispune obligaţia Uniunii Europene de a respecta funcţiile esenţiale ale statului, în special cele referitoare la menţinerea integrităţii teritoriale, a ordinii publice şi securităţii naţionale. Cu privire la acest din urmă aspect, CIG din 2007 a subliniat, aşa cum am arătat, că securitatea naţională este responsabilitatea exclusivă a statelor membre. O limită similară este cea din articolele 33 din TUE şi 64.1 din TCE cu privire la cel de-al Treilea Pilon şi la libera circulaţie a persoanelor; conform acestora, acţiunile descrise în respectivele articole nu pot aduce atingere responsabilităţii statelor membre în legătură cu menţinerea ordinii publice şi salvgardarea securităţii interne. Acest articol completează limitarea de până acum a interferenţei Uniunii în menţinerea integrităţii teritoriale a statelor membre şi recunoaşte caracterul general al acestor garanţii, înţelese ca parte a sistemului general de drepturi şi obligaţii reciproce.

În sfârşit, în conformitate cu noul articol 4.3 din TUE, Uniunea are obligaţia, în temeiul principiului cooperării loiale, de a respecta şi asista statele membre în îndeplinirea obiectivelor tratatelor. Această prevedere este nouă, deoarece fostele tratate stabileau doar obligaţia cooperării loiale a statelor membre cu UE, dar nu şi invers.

Cum se poate observa, până la acest moment obligaţiile Uniunii Europene faţă de statele membre erau puţin definite, fiind, în plus, dispersate prin tratate. Acum, acestea apar la capitolul principiilor generale de acţiune. În plus, se clarifică cadrul relaţiilor dintre cele două niveluri, devenind transparente obligaţiile Uniunii Europene de a respecta anumite limite în relaţia cu statele membre.

---

1. A se vedea noul articol 10 al TUE şi articolele 20 şi 21 ale Cartei, unde se afirmă egalitatea în faţa legii a tuturor persoanelor şi interzicerea discriminării – *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, proclamada el 12 de diciembre de 2007, *DOC 303* de 14.12.2007, p. 1.
2. Ne referim expres la compoziţia Consiliului de miniştri, conform art. 203 TCE, care este format din reprezentanţi ai fiecărui stat membru, având: rang de ministru şi acreditarea, mandatul expres de a angaja guvernul statului membru. O asemenea prevedere lasă deschisă perspectiva ca un stat să fie reprezentat chiar şi de un reprezentant al unei regiuni sau stat federal, dacă este cazul şi dacă are un mandat expres în sensul de mai sus. Evident, condiţiile şi mecanismele politice prin care un reprezentant regional poate participa la Consiliul de miniştri sunt stabilite de către fiecare stat în parte, Uniunea nefiind competentă în acest sens.

b. Obligațiile statelor membre față de Uniune

În acelaşi articol 5 al TUE putem identifica obligaţiile politice generale ale statelor membre faţă de Uniunea Europeană. În conformitate cu principiul cooperării loiale şi având caracter de reciprocitate, articolul prevede, de asemenea, obligaţia statelor membre de a respecta şi a asista Uniunea în îndeplinirea misiunilor prevăzute prin tratate. Se perfecţionează şi extind obligaţiile de loialitate prevăzute la articolele 11.2 din TUE şi 10 din TCE.

Prin loialitate faţă de UE se înţelege obligaţia statelor membre de a adopta măsurile necesare asigurării îndeplinirii obligaţiilor derivate din Tratatele şi/sau rezultate din deciziile instituţiilor comune. Această obligaţie este, de asemenea, cuprinsă în articolul 10 din TCE. Pe de altă parte, extinzând la întregul Tratat al Uniunii Europene o obligaţie ce apărea menţionată doar pentru PESC, noul articol I-5 cuprinde, astfel, datoria statelor membre de a ajuta Uniunea în îndeplinirea misiunilor sale şi de a se abţine de la acţiuni care ar putea pune în pericol obiectivele Uniunii.

Faţă de această situaţie, trebuie spus că vechile tratate stabileau şi ele, cu caracter general, obligaţiile statelor membre, dar acestea erau dispersate de-a lungul tratatelor şi, în plus, aveau diferite formulări pentru diferiţii pilieri. Noul articol 5 clarifică şi simplifică cadrul politic al acestui raport, permiţând cetăţenilor să identifice în mod clar care sunt drepturile şi obligaţiile statelor membre faţă de Uniune.

c. Eliminarea explicitării principiului potrivit căruia dreptul comunitar prevalează în fața celui național

Trebuie reamintit faptul că primatul dreptului comunitar în faţa celui naţional era afirmat în articolul I-6 al Tratatului Constituţional. Acest articol a fost eliminat din Tratatul de la Lisabona, fapt ce afectează explicitarea modelului politic. În practica comunitară, prioritatea, supremaţia dreptului comunitar asupra celui naţional continuă să guverneze şi în prezent ca principiu fundamental de Drept Comunitar, principiu formulat şi afirmat de către jurisprudenţa comunitară sub forma unei declaraţii anexate la Tratatul de la Lisabona[1]. Această eliminare reprezintă o exemplificare tipică strategiei „vălului" : nu are nici un efect practic în afara celui de a ascunde cetăţeanului european adevărata natură a Uniunii. Eliminarea are însă importanţă politică, deoarece tratatele trebuie să formuleze obligaţiile cetăţenilor şi ale statelor membre faţă de Uniune, prima dintre acestea fiind respectarea Dreptului Comunitar. Or, cetăţeanul se vede obligat să respecte un drept a cărui obligativitate nu este menţionată în Tratat şi despre care Tratatul nu afirmă că reprezintă fundamentul juridic al Uniunii Europene. Nu spune, repetăm, nici că prevalează asupra dreptului naţional sau, dacă o face totuşi, aceasta se petrece prin intermediul unei declaraţii anexă.

d. Recunoaşterea regională şi locală

Tratatul Constituţional cuprindea, pentru prima dată într-un text constitutiv european, o referire explicită la nivelele regionale şi locale. În plus, Tratatul-Constituţie introducea o serie de măsuri de salvgardare, destinate să garanteze competenţele regionale – aşa

1. A se vedea „Declaración relativa a la primacía", *Declaración no 17 anexa al Tratado de Lisboa.*

cum ceruseră explicit acestea –, şi chiar constituţionaliza participarea lor la procesul decizional. Toate aceste prevederi apar fără nici o schimbare în Tratatul de la Lisabona. Este vorba, pe fond, despre recunoaştere şi explicitarea sistemului politic multi-nivel al Uniunii Europene şi a caracterului său federal, puterea fiind partajată între diferitele niveluri decizionale şi manageriale.

Recunoaşterea regională nu implică o recunoaştere politică explicită a rolului regiunilor în construcţia europeană, fiind, mai degrabă, o garantare a respectului Uniunii faţă de organizarea politică internă a statelor membre. De aceea, în articolul 4.2 din noul TUE apare recunoaşterea politică expresă a nivelurilor subregionale din statele membre, în înţelegerea lor ca părţi ale structurilor politice constituţionale ale statelor. În tratatele anterioare, singura menţiune cu privire la aceste niveluri există cu referire la componenţa unuia dintre organele consultative ale Uniunii, Comitetul Regiunilor. Chiar dacă nu se vorbeşte explicit despre locul regiunilor în construcţia europeană, recunoaşterea lor politică expresă, ca parte a organizării statelor, constituţionalizează o realitate politică europeană, aceea în care regiunile şi colectivităţile locale au un rol foarte activ în mecanismele informale de consultare ale Comisiei şi Parlamentului European, fiind actori de neînlocuit în formularea şi punerea în aplicare a Politicii de Coeziune Economică şi Socială.

Tratatul de la Lisabona atribuie un rol important nivelurilor regionale şi locale, cel de participare la procesele decizionale. Astfel, pe de o parte, se instituie obligativitatea Comisiei de a realiza consultări cu CR atunci când intenţionează să introducă iniţiative legislative ce pot prezenta interes pentru aceste niveluri de putere. Pe de altă parte, este prevăzută posibilitatea participării lor în controlul respectării principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii. În plus, Comitetul Regiunilor poate, în eventualitatea încălcării acestor principii, să iniţieze o acţiune în faţa Curţii de Justiţie. Aceste două importante elemente vor fi studiate în detaliu în secţiunea privind exercitarea competenţelor şi a controlului subsidiarităţii. Aceste prevederi asigură entităţilor locale şi regionale instrumentele necesare apărării propriilor competenţe în faţa eventualelor acţiuni abuzive ale Uniunii.

Există, de asemenea, o altă cale, indirectă, de introducere a problematicii regionale pe agenda politică a Uniunii: iniţiativa populară a celor un milion de semnături. Având în vedere activismul politic crescut al unora dintre cele mai puternice regiuni din Europa şi, mai ales, obişnuinţa lor de a colabora, nu va fi deloc dificil ca mai multe regiuni aparţinând diferitelor state membre să strângă semnăturile necesare şi să solicite deci Comisiei să prezinte o anumită iniţiativă legislativă. Iată deci o modalitate indirectă prin care regiunile îşi pot valorifica experienţa şi cooperarea dintre ele pentru a influenţa relaţiile lor cu instituţiile europene.

În ciuda poziţiei marginale pe care a ocupat-o dezbaterea regională în cadrul procesului constituţional, Tratatul de la Lisabona răspunde unui număr considerabil de cerinţe ale regiunilor. Este vorba despre un progres important în definirea modelului regional european, chiar dacă nu s-a ajuns la un consens privitor la recunoaşterea politică explicită a regiunilor cu competenţe legislative[1]. Vorbind despre progrese, ne gândim la reconsiderarea rolului regiunilor în raport cu legislaţia europeană, atât prin participarea acestora la procesul legislativ – prin intermediul consultărilor –, cât şi prin

1. În acest sens, CALRE (*Conférence des Assemblées législatives régionales d'Europe*), unica asociaţie a regiunilor care a realizat un document despre Proiectul de Tratat Constituţional, şi-a exprimat părerea de rău. A se vedea „Declaración de la CALRE en relación al Tratado Constitucional", 16 iunie 2003, http://www.calre.net.

stabilirea mecanismelor de garantare a competenţelor în faţa unei eventuale acţiuni abuzive a UE. În opinia lui Morata şi Ramón, aceste progrese creează bazele unui nou cadru de relaţii, abandonându-se modelul accesului regional direct şi de reprezentare centralizată a guvernelor subnaţionale şi consacrându-se un cadru instituţional şi competenţial vertebrat în jurul principiului subsidiarităţii. Conform noului cadru, actorii statali şi cei regionali – este vorba despre regiunile cu competenţe legislative – dispun de spaţiul necesar exprimării diversităţii teritoriale a Europei[1]. Printre mecanismele specifice menţionăm extinderea principiului subsidiarităţii la nivel regional, posibilitatea consultării parlamentelor regionale în cursul procedurii de control al subsidiarităţii, cât şi legitimarea activă a Comitetului Regiunilor în faţa Curţii Europene de Justiţie. Se reuşeşte, astfel, extinderea legitimităţii procesului decizional european şi se realizează o creştere a eficienţei politicilor comunitare prin asocierea, pe parcursul definirii lor, a tuturor agenţilor politici competenţi. În termeni politici, recunoaşterea regională şi locală presupune un progres în explicitarea modelului federal multi-nivel, un model în care cele mai puternice regiuni au posibilităţi sporite de acţiune în influenţarea politicii europene.

Relaţiile politice dintre Uniune şi statele sale membre se regăsesc în primele articole ale TUE, unde se şi clarifică obligaţiile reciproce de cooperare, loialitate şi solidaritate. În plus, se explicitează la nivel de principii generale limitele politice ale acţiunii Uniunii în raport cu statele membre, ceea ce este totuna cu garantarea de către Constituţia Uniunii a unora dintre componentele esenţiale ale statelor, regiunile şi entităţile locale, dar şi a rolului acestora.

5.6. Funcționarea democratică a Uniunii: democrația reprezentativă şi participativă

Unul dintre obiectivele fundamentale ale procesului constituţional a fost acela de a apropia Uniunea de cetăţenii săi. Noul titlu introdus de Tratatul de la Lisabona privind principiile democratice ale Uniunii urmăreşte exact această finalitate, adică explicarea şi clarificarea modelului politic european. Acest articol avea un dublu scop : pe de o parte, acela de a expune şi explica bazele şi regulile de joc specifice sistemului politic european, iar, pe de altă parte, de a introduce dispoziţii privind funcţionarea sa democratică, prin conectarea participării cetăţenilor la viaţa democratică a Uniunii Europene[2].

În cadrul tratatelor europene anterioare procesului constituţional nu există nici o dispoziţie similară care să explice regulile de joc ale sistemului politic european. Noul Titlu II de la Lisabona, rezultat al procesului constituţional, reproduce, cu unele modificări, Titlul VI din Partea I a Constituţiei Europene privind „Viaţa democratică a Uniunii". Odată cu introducerea acestui titlu, se observă reconsiderarea rolului cetăţenilor în Uniunea Europeană. Astfel, pe de o parte, aceştia sunt consideraţi subiecţi de drept în faţa puterii

1. Francesc MORATA şi Ricard RAMÓN, *Regiones y Constitución Europea*, *op. cit.*, p. 30.
2. Referitor la aceste aspecte – Vlad CONSTANTINESCO, „La citoyenneté de l'Union : une «vraie» citoyenneté ?", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, *op. cit.*, pp. 203-217, esp. las pp. 214-215 ; Manuel NÚÑEZ ENCABO, *Constitución Europea y derecho de ciudadanía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, esp. las pp. 50-52.

publice europene, iar, pe de altă parte, sunt actori politici, legitimând puterea publică la nivel european, putere care, la rândul său, se exercită în numele şi cu participarea lor[1].

Noul titlu II al TUE, introdus prin Tratatul de la Lisabona, conţine un set de dispoziţii tipic constituţionale care, fără îndoială, nu erau specifice unor tratate internaţionale. Este vorba despre reguli ce prezintă şi reglementează condiţiile de legitimare a funcţionării instituţiilor europene, reguli ce se referă, în ultimă instanţă, la cetăţean. Se urmăreşte, prin urmare, justificarea din punct de vedere democratic a exercitării puterii în Uniunea Europeană. Efortul de a prezenta cetăţenilor caracteristicile democratice ale unui sistem atât de complex precum cel european îşi găseşte utilitatea, între altele, în combaterea unor mituri, precum cel al deficitului democratic european, despre care se vorbeşte atât de mult, chiar dacă diminuarea sa este evidentă.

O parte a Titlului „Viaţa democratică a Uniunii", elaborat de către Convenţie, este inclusă în Tratatul de la Lisabona, ca Titlu II, intitulat „Dispoziţii privind principiile democratice". Acest titlu nou este format din patru articole: primele trei cuprind prevederile Constituţiei referitoare la principiile egalităţii democratice, democraţiei reprezentative şi a celei participative. CIG din 2007 a adăugat un articol nou, referitor la rolul parlamentelor naţionale în funcţionarea democratică a Uniunii. Este vorba despre vechea solicitare a olandezilor de a se acorda o mai mare legitimitate parlamentelor naţionale şi de a face, astfel, mai vizibil controlul democratic al funcţionării Uniunii. În realitate, articolul 12, nou-introdus, nu adaugă nici o funcţie nouă pentru parlamentele naţionale, nu modifică cele stabilite în acest sens prin Tratatul Constituţional, dar le grupează într-un singur loc. Anterior, acestea erau dispersate de-a lungul textului Tratatului Constituţional, dar şi al protocoalelor referitoare la rolul parlamentelor naţionale sau al celor privind aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii. Se poate observa cum eliminarea, transferul sau apariţia unor articole noi privind rolul parlamentelor naţionale confirmă, dacă mai era nevoie, existenţa unei strategii, cea a „vălului". Astfel, faţă de Tratatul Constituţional, Tratatul de la Lisabona a eliminat sau a schimbat locul unor articole grupate sub titlul „Viaţa Democratică". Astfel, articolul I-48, privind partenerii sociali şi dialogul social, a fost mutat în Tratatul privind funcţionarea Uniunii (articolul 152), formularea sa păstrându-se însă intactă. Din punctul nostru de vedere, această schimbare are însă unele consecinţe. În primul rând, democraţia participativă pierde dacă rolul partenerilor sociali şi al dialogului social nu este menţionat acolo unde îi este locul, adică în partea constituţională. Mai mult decât atât, în noua sa locaţie, acest articol apare în cadrul Titlului privind Politica Socială, fapt pentru care ne putem întreba dacă nu cumva un astfel de transfer îi restrânge domeniul de aplicare doar la politica socială. În aceste condiţii, poate el fi aplicat şi altor titluri ale tratatului, precum, de exemplu, coordonarea politicilor economice sau educaţia şi formarea profesională? Este posibil ca această delocalizare să reducă importanţa sa în definirea modelului politic european, transformându-l dintr-o caracteristică esenţială a vieţii democratice într-un simplu element al politicii sociale europene.

La rândul său, articolul I-49, privitor la Avocatul Poporului, dispare şi el şi îl regăsim doar în Tratatul privind Funcţionarea Uniunii, unde sunt reglementată procedura de numire şi funcţiile acestui organism parlamentar (articolul 228 din TFUE). Este adevărat

1. A se vedea Mercedes GUINEA LLORENTE, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)...*, *op. cit.*, pp. 587-588.

că articolul I-49 nu modifică cu nimic rolul Ombudsmanului European, dar îi reduce din vizibilitate. Să nu uităm că Titlul privind principiile democratice ale sistemului îl consideră drept unul dintre garanţii bunei funcţionări a instituţiilor europene. Aceeaşi situaţie o întâlnim şi referitor la fostul articol I-60 privind transparenţa activităţii instituţiilor, organelor şi organismelor din cadrul Uniunii Europene. Această prevedere apare în articolul 15 din TFUE, parte a Dispoziţiilor de Aplicare Generală. Din punct de vedere practic, nu se elimină nici una dintre obligaţiile instituţionale, dar se pierde un bun prilej de a enumera acest principiu alături de alte principii democratice, având în vedere importanţa transparenţei pentru cetăţeni şi alte părţi interesate în exercitarea drepturilor democratice şi, prin urmare, în buna funcţionare a democraţiei Uniunii.

Noul articol 9 al TUE prezintă principiul egalităţii cetăţenilor în raport cu Uniunea. Din punctul nostru de vedere, acest articol trebuie înţeles ca o completare a articolului 5, cel ce prevede obligaţia asigurării egalităţii statelor membre în raportul lor cu UE. Se enunţă, prin urmare, aceeaşi obligaţie în legătură cu cele două surse ale legitimităţii europene, cetăţenii şi statele membre. Acelaşi enunţ apare, indirect, şi în următorul articol, art. 10 al TUE. În tratatele comunitare nu există o prevedere similară, fiind necesară redactarea Cartei Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană pentru ca să apară[1]. Fără îndoială, această dispoziţie putea fi dedusă din anumite articole ale tratatelor anterioare atunci când acestea interziceau discriminarea pe motive de naţionalitate sau sex, rasă, religie, incapacitate sau orientare sexuală (articolele 12 şi 13 din TCE). Prin urmare, principiul egalităţii cetăţenilor nu poate fi considerat chiar o noutate absolută, avem însă sigur de-a face cu o clarificare a acestuia. Şi avem de-a face cu un progres, mai ales dacă asociem explicitarea sa cu cea a dublei legitimităţi care stă la baza Uniunii şi care este afirmată în articolul 10 din TUE.

Tratatele comunitare, baza juridică a organizaţiilor internaţionale sectoriale pe care le reglementau, nu conţineau nici o dispoziţie explicită cu privire la funcţionarea lor democratică. Aceste prevederi sunt însă specifice şi obligatorii unui sistem politic democratic şi, respectiv, constituţiei acestuia. Singurele referinţe indirecte la o anumită legitimitate a funcţionării instituţionale puteau fi regăsite în articolele referitoare la compoziţia instituţiilor comune, Consiliul, Parlamentul şi Comisia. Printr-un exerciţiu de interpretare se putea, apoi, deduce modelul implicit de funcţionare descris în aceste articole. Tratatul Constituţional, precum şi cel de la Lisabona, explicitează modelul european, perfecţionat progresiv, pe măsura trecerii de la o dimensiune economică la una politică şi de aici la una constituţională[2]. În ciuda pierderii, în timpul CIG 2007, a aspectului constituţional, rămân în Tratatul de la Lisabona suficiente trăsături care ne făceau să vorbim despre o Constituţie Europeană, astfel încât, atunci când vorbim despre

1. În articolul 20, Carta dispunea că: „Toate persoanele sunt egale în faţa legii". „Legea comunitară" se referea la aplicarea Cartei instituţiilor, organelor şi organismelor europene, cât şi statelor membre, atunci când acestea aplicau dreptul Uniunii. În măsura în care dreptul la egalitate este recunoscut ca fiind universal, se deduce valabilitatea sa şi pentru cetăţenii comunitari, aceştia fiind o categorie mai restrânsă decât cea anterioară.
2. Aportul societăţii civile la funcţionarea europeană în termeni politici, adică democraţia participativă, se găseşte prezentat şi explicat în detaliu în documente europene de reflecţie politică, precum Cartea Albă asupra Guvernanţei europene - COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la gobernanza europea*, Bruxelles, 25 iulie 2001, COM (2001) 428 final, http : //europa.eu.int.

Tratatul de la Lisabona, continuăm să avem în vedere elementele de constituţionalitate cuprinse în el. Iar acest titlu este, fără îndoială, unul care confirmă această afirmaţie.

În articolele 10 şi 11 se definesc cele două principii politice ce definesc modelul democratic al Uniunii: principiile democraţiei reprezentative şi, respectiv, al celei participative. Ambele sunt complementare, îmbogăţesc dimensiunea democratică a Uniunii, permiţând, fiecare în maniera sa, participarea cetăţeanului ca actor politic sau, cu alte cuvinte, manifestarea dublei legitimităţi. Democraţia participativă, recent dezvoltată în sistemele politice, nu poate substitui sub nici o formă legitimitatea democraţiei reprezentative, care este o condiţie *sine qua non* a funcţionării democratice. Cu toate acestea, democraţia participativă constituie o completare utilă şi semnificativă, permiţând autorităţilor, emanate din cea reprezentativă, să cunoască permanent solicitările cetăţenilor pe care îi reprezintă.

Articolul 10 afirmă şi reaminteşte principiul democraţiei reprezentative în funcţionarea Uniunii Europene. De asemenea, afirmă cele două căi de reprezentare a cetăţenilor în Uniunea Europeană, care reflectă, la rândul lor, o dublă legitimitate. Astfel, cetăţeanul este direct reprezentat în Parlamentul European, pe care îl alege prin votul său, şi, indirect, în cadrul Consiliului European şi al Consiliului Uniunii Europene, de către reprezentanţii guvernelor statelor membre, care, la rândul lor, răspund, în faţa parlamentelor naţionale – în cazul sistemelor parlamentare – sau în faţa cetăţenilor – în cazul modelelor semiprezidenţiale, în legătură cu poziţia exprimată în Consiliu sau Consiliul European. Articolul afirmă, de asemenea, importanţa unor principii precum cel al transparenţei, fundamental pentru buna funcţionare a democraţiei participative.

Fundamentarea dublei legitimităţi a Uniunii Europene a dispărut din articolul 1 al TUE, în care se afirmă că UE are la bază statele membre – spre deosebire de Constituţie, care vorbea de state şi cetăţeni –, subliniindu-se, astfel, caracterul său internaţional. Cu toate acestea, articolul 10 explicitează principiul dublei legitimităţi în funcţionarea Uniunii. De aceea, în opinia noastră, prin acest articol se realizează ruptura definitivă a Uniunii cu statutul de simplă organizaţie internaţională, Uniunea Europeană fundamentându-şi, de aici înainte, legitimitatea pe principiul politic al reprezentării, principiu aplicat până nu demult doar statelor-naţiune. Uniunea îşi asumă, astfel, principiile constituţionalismului liberal pentru a-şi legitima şi justifica existenţa şi funcţionarea.

Articolul 11 se referă la principiul democraţiei participative[1]. Democraţia participativă a Uniunii oferă cetăţenilor şi asociaţiilor reprezentative ocazia de a se exprima în legătură cu acţiunile Uniunii. Se stipulează, de asemenea, obligaţia instituţiilor de a menţine dialogul cu societatea civilă şi, în special, cea a Comisiei de a realiza asemenea consultări. Democraţia participativă, aşa cum se reflectă în Cartea Albă privind Guvernanţa Europeană, este deja o realitate a politicii europene şi a funcţionării multora dintre statele sale membre. Cu toate acestea, există două noutăţi: explicitarea sa ca principiu definitoriu al

1. Moreiro oferă o viziune foarte critică a acestei regularizări, considerând-o lipsită de curaj şi imaginaţie, dar şi limitată. Dimpotrivă, Beger vede o mare potenţialitate în aceeaşi regularizare pentru stabilirea unui dialog activ şi profitabil între instituţiile europene şi societatea civilă organizată la scară europeană – Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ, „El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 141-161; Nicolas BEGER, „Participatory Democracy: organised civil society and the «new» dialogue", *Towards an European Constitution: from Convention to IGC and beyond*, International Conference, Londra, 1-2 iulie 2004.

sistemului, pe de o parte, şi, pe de alta, constituţionalizarea sa. Toate acestea fac din ea o condiţie fără de care nu putem vorbi despre o democraţie de calitate a Uniunii.

O noutate care poate să determine creşterea influenţei societăţii civile organizate asupra formulării politicilor europene o constituie prevederea, în articolul 11, a iniţiativei legislative directe a unui milion de cetăţeni provenind din mai multe state membre. Prin intermediul acesteia, cetăţenii pot solicita Comisiei să prezinte o propunere legislativă de punere în aplicare a tratatelor. Este foarte interesantă introducerea acestui mecanism de democraţie directă, ale cărei proceduri urmau a fi dezvoltate ulterior de către instituţii prin elaborarea unui regulament[1].

Introducerea în Tratate a prevederii referitoare la democraţia participativă constituţionalizează practicile deja utilizate în guvernanţa europeană. Constituţionalizarea are, fără îndoială, o importanţă fundamentală, deoarece acordă certitudine juridică la cel mai înalt nivel: consultarea şi participarea cetăţenească la luarea deciziilor nu mai depind de bunăvoinţa instituţiilor europene, ci se transformă într-un element de bază al politicii europene.

În cele din urmă, noul articol 12 din TUE stabileşte contribuţia parlamentelor naţionale la „buna funcţionare" a Uniunii, enumerând posibilităţile oferite de tratatele europene pentru ca acestea să participe la politica europeană. În primul rând, parlamentele naţionale vor fi informate şi vor primi proiectele de lege, vor participa la procedura de control al respectării principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii. Parlamentele naţionale vor participa, de asemenea, la evaluarea politicilor legate de Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie, precum şi la controlul politic al Europol şi Eurojust. Se prevede posibilitatea parlamentelor naţionale de a utiliza dreptul de veto pentru a bloca utilizarea „pasarelelor" sau a procedurilor simplificate de revizuire, precum şi participarea lor la revizuirile regulate ocazionate de convocarea unor convenţii. De asemenea, parlamentele naţionale sunt informate cu privire la solicitările de aderare ale statelor terţe şi, în sfârşit, participă la cooperarea interparlamentară cu Parlamentul European.

Acest titlu, Principiile Democratice ale Uniunii, defineşte normele de funcţionare democratică şi, prin urmare, legitimează sistemul politic european în faţa cetăţeanului european[1]. Aceste reguli de joc sunt mai degrabă explicitate, reafirmându-se principii consolidate progresiv pe măsura evoluţiei Uniunii. Cele două principii, explicitate faţă de tratatele anterioare, reflectă, pe de o parte, legitimarea pe care o dă sistemului participarea Parlamentului European în calitate de reprezentant direct al cetăţenilor şi, pe de alta, legitimarea guvernanţei europene prin participarea societăţii civile. Democraţia europeană definită prin Tratatul de la Lisabona este o democraţie avansată care completează democraţia tradiţională – reprezentativă – cu principiul participării societăţii civile, din ce în ce mai acceptat în democraţiile occidentale ca un complement indispensabil funcţionării democratice.

---

1. Articolul 11 al TUE trimite la articolul 24 al TFUE, unde se stabilesc procedura şi condiţiile pentru adoptarea regularizării referitoare la exercitarea iniţiativei directe.
2. În acest sens, Araceli Mangas susţine că ideea de a grupa aceste dispoziţii, chiar cu riscul de a le repeta, răspunde necesităţii de a semnala că suntem în faţa unui model diferit faţă de cele ale altor grupări organizate şi că trebuie deci să accentuăm asupra caracteristicilor sale, asupra a ceea ce ne identifică şi ne diferenţiază de alte forme de a face politică – Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, *op. cit.*, p. 62.

5.7. Rolul parlamentelor naţionale: „gardienii" competenţelor naţionale

Din punctul de vedere al sistemului instituţional, cea mai importantă noutate politică, rezultat al procesului constituţional la care am asistat, o reprezintă încorporarea parlamentelor naţionale în luarea deciziilor comune. În acest fel, parlamentele naţionale devin responsabile pentru controlul exercitării competenţelor europene, fiind îndreptăţite, de asemenea, să vegheze asupra transferului acestora. Cea mai importantă formă de participare a parlamentelor naţionale la procesul decizional în calitate de „gardieni" ai competenţelor naţionale o reprezintă procedura de „alertă timpurie", prin care se verifică aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii. Tratatul de la Lisabona stabileşte însă multe alte situaţii în care este obligatorie informarea parlamentelor naţionale înainte de a se lua o decizie sau chiar cazuri în care acestea se bucură de dreptul de veto.

Este o noutate extraordinar de importantă, măcar dacă ne gândim că, până în prezent, rolul parlamentelor naţionale în Uniunea Europeană a fost practic inexistent[1]. Controlul exercitat de către parlamentele naţionale ţinea de competenţa naţională, statele decizând modul prin care acestea erau informate şi îşi exercitau controlul asupra guvernelor pentru deciziile luate de către acestea la nivelul UE. Singura lor funcţie reală la nivelul Uniunii era, până în prezent, aceea de a ratifica tratatele UE, activitate în care deveneau foarte cunoscute. A mai existat o tentativă de creştere a participării parlamentelor naţionale la activitatea Uniunii, cu ocazia Tratatului de la Amsterdam, ce avea anexat un „Protocol cu privire la rolul Parlamentelor Naţionale în Uniunea Europeană" în care era prevăzută obligaţia guvernelor de a informa parlamentele naţionale, fiind, de asemenea, reconsiderat şi rolul Conferinţei Organelor Specializate în Afaceri Comunitare (COSAC)[2].

La rândul sau, Declaraţia 23, anexă la Tratatul de la Nisa, semnala necesitatea creşterii rolului parlamentelor naţionale în arhitectura europeană[3]. Inserarea acestei probleme pe agenda reformei de la Nisa răspundea unei solicitări franceze şi avea drept scop declarativ combaterea deficitului democratic european prin intermediul unui mai mare control parlamentar naţional[4]. După ce această problemă a fost studiată cu multă atenţie în cadrul Convenţiei Europene de către două grupuri de lucru, a fost introdus în Constituţia Europeană un nou „Protocol cu privire la rolul Parlamentelor Naţionale în Uniunea Europeană" ce ar fi trebuit să-l înlocuiască pe cel de la Amsterdam.

Este adevărat că cea mai însemnată parte a deciziilor legate de participarea parlamentelor naţionale la sistemul instituţional comun a fost luată cu ocazia Convenţiei Europene, dar

1. Legat de rolul parlamentelor naţionale în UE – Andreas MAURER şi Wolfgang WESSELS, *National Parliaments on Their Way to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos, 2001.
2. A se vedea *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo anexo a los Tratados de la Unión Europea, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Protocolo añadido por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.
3. *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración no 23 anexa al Tratado de Niza, punto 5.
4. În acest sens, Declaraţia de la Laeken apără necesitatea de a se reconsidera rolul parlamentelor naţionale în construcţia europeană, deoarece „parlamentele naţionale contribuie, de asemenea, la legitimarea procesului european" – CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, *op. cit.*

trebuie spus că şi CIG 2007 şi-a avut contribuţia sa. Mai ales datorită Olandei, a cărei insistenţă a făcut posibilă chiar creşterea rolului parlamentelor naţionale în luarea deciziilor Uniunii. Trebuie arătat că, pe de o parte, a fost introdus în Titlul privind Principiile Democratice un nou articol privitor la rolul parlamentelor naţionale în perfecţionarea democraţiei europene, articol care nu adaugă însă nici o competenţă nouă faţă de cele prevăzute în Constituţia Europeană. Adevărata noutate vine din consolidarea rolului său în controlul subsidiarităţii. Astfel, se măreşte termenul în care parlamentele naţionale se pot pronunţa în legătură cu încălcarea acestui principiu de la şase la opt săptămâni şi se introduce o nouă procedură suplimentară de control. În materie de subsidiaritate, parlamentele naţionale pot respinge propunerile Comisiei dacă o majoritate de parlamente prezintă un aviz motivat Consiliului şi Parlamentului şi obţine sprijinul a 55% dintre statele membre şi/sau a majorităţii europarlamentarilor.

Protocolul privind rolul parlamentelor naţionale elaborat de către Convenţie a fost preluat în totalitate de către Tratatul de la Lisabona, adăugându-se chiar un mic paragraf în Preambul[1]. Acest Protocol aminteşte faptul că controlul parlamentar asupra acţiunilor guvernelor din Uniunea Europeană rămâne la nivel naţional. Sunt însă adoptate măsuri menite a creşte eficienţa controlului parlamentar, precum obligaţia Comisiei de a transmite parlamentelor naţionale documentele pe care acestea trebuie să le avizeze, dar şi programele legislative anuale (art. 1), precum şi obligaţia tuturor instituţiilor de a trimite parlamentelor naţionale propunerile legislative proprii (art. 2). De asemenea, Consiliul trebuie să trimită parlamentelor naţionale ordinea de zi, însoţită de documentele ce se discută şi/sau aprobă, în timp ce Curtea de Conturi trebuie să transmită rapoartele sale anuale (articolele 5 şi 7).

În plus, se stipulează necesitatea de a se respecta termenele minime de opt săptămâni înainte ca instituţiile comune să ia vreo decizie, astfel încât parlamentele naţionale să-şi poată exercita controlul asupra propriilor guverne şi să se pronunţe cu privire la respectarea principiului subsidiarităţii (articolele 3 şi 4). Protocolul se referă, de asemenea, la cooperarea interparlamentară cu Parlamentul European, considerând COSAC ca fiind forumul adecvat schimbului reciproc de informaţii şi bune practici între parlamentele naţionale, pe de o parte, şi, pe de alta, între acestea şi Parlamentul European (articolul 10). COSAC poate trimite Parlamentului European, Consiliului şi Comisiei propunerile pe care le consideră necesare şi poate organiza conferinţe parlamentare pe teme specifice, în special pe teme legate de PESC şi PESA.

De asemenea, în altă parte a Tratatului sunt reglementate, în plus, unele chestiuni colaterale având, de asemenea, impact asupra rolului parlamentelor naţionale, cum ar fi obligaţia de a se face publice reuniunile Consiliului atunci când acţionează în calitate de legislator sau cea referitoare la considerarea Convenţiei drept metodă de revizuire a Tratatelor. Cele mai multe dintre elementele conţinute în Protocol sunt menite a spori gradul de informare a parlamentelor naţionale privind problematica comunitară, astfel încât acestea să-şi exercite din ce în ce mai bine competenţele „naţionale" de control al acţiunilor europene ale guvernelor. Altfel spus, noutatea fundamentală a Convenţiei,

1. *Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*, Protocolo no 1 anexo al Tratado de Lisboa. În Preambul se introduce un paragraf adiţional, care spune: „Dorind să impulsioneze într-o mai mare măsură participarea parlamentelor naţionale la activităţile UE, să crească capacitatea lor de a-şi manifesta opiniile asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii, dar şi asupra altor aspecte legate de Uniune pe care le consideră de interes....".

consolidată de către Tratatul de la Lisabona, este aceea a încorporării parlamentelor naţionale în procesul decizional. Parlamentele naţionale îşi asumă un dublu rol: de „apărător" al competenţelor naţionale şi de supervizor al proceselor specifice Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie.

Cea mai importantă noutate rămâne totuşi participarea parlamentelor naţionale la procedura de control politic al subsidiarităţii. Conform acesteia, dacă o treime dintre parlamentele naţionale susţin că propunerea legislativă prezentată de către Comisie nu este suficient justificată, aceasta va fi obligată să o reconsidere. Acest „cartonaş galben" iniţial a fost consolidat prin Tratatul de la Lisabona prin introducerea posibilităţii ca, dacă o majoritate de parlamente naţionale prezintă Consiliului şi Parlamentului o poziţie argumentată cu privire la încălcarea pincipiului subsidiarităţii şi aceasta este sprijinită de 55% dintre membrii Consiliului sau de o majoritate de voturi în Parlamentul European, Comisia este obligată să-şi retragă propunerea[1].

La fel de adevărat este că Tratatul de la Lisabona conţine şi alte prevederi în care se stipulează obligativitatea informării parlamentelor naţionale, a solicitării aprobării lor sau chiar posibilitatea opoziţiei lor înainte să poată fi luată o decizie europeană. Este vorba, în toate cazurile, de decizii cu privire la competenţe sau la modalitatea de exercitare a acestora. Astfel, articolul 352 din TFUE privind clauza de flexibilitate stipulează ca, în cadrul procedurii de subsidiaritate, să fie trimise şi parlamentelor naţionale propunerile care fac referire la respectivul articol. În ceea ce priveşte Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie, este permisă participarea parlamentelor naţionale la mecanismele de evaluare şi la controlul politic al Europol şi Eurojust.

Tratatul de la Lisabona stipulează necesitatea informării parlamentelor naţionale, la fel cum se procedează în cazul Parlamentului European, dacă există solicitări de aderare din partea unui stat terţ (articolul 49). Articolul 48, care prevede procedura generală de revizuire a Tratatelor, stipulează obligativitatea informării parlamentelor naţionale cu privire la existenţa unor proiecte de revizuire a tratatelor, precum obligativitatea participării acestora la respectiva revizuire, prin intermediul convenţiei ce va realiza reforma[2].

O putere sporită este acordată parlamentelor naţionale în cadrul procedurilor de revizuire simplificate, cunoscute sub numele „pasarele" şi prevăzute la articolul 48.7 din TUE. Aceste mecanisme permit Consiliului European să decidă prin unanimitate ce decizii adoptate prin unanimitate pot fi adoptate în viitor prin majoritate calificată sau ca unele decizii supuse procedurilor legislative speciale să fie adoptate prin proceduri legislative ordinare. Articolul 48 al TUE stipulează obligaţia de a informa toate parlamentele naţionale cu privire la aceste iniţiative, după care urmează o perioadă de reflecţie de şase luni. În cazul opoziţiei unui singur parlament naţional, respectiva decizia nu va putea fi luată. Considerăm excesivă această precauţie care conferă un drept de veto oricărui parlament naţional, limitând capacitatea de acţiune a Uniunii.

Încorporarea parlamentelor naţionale în funcţionarea europeană este un element care este bine primit de unii, dar care generează altora îndoieli legate de buna funcţionare a

1. A se vedea despre asta în noul paragraf 3 al articolului 7 al Protocolului de aplicare a principiilor de subsidiaritate şi proporţionalitate – Protocolul 2 anexă la Tratatul de la Lisabona.
2. În cele doua cazuri de revizuire a tratatelor – cea ordinară şi cea simplificată, prevăzute în art. 48.6 al TUE – la fel ca şi în cazurile procedurilor actuale – ordinară sau semiautonomă –, revizuirile trebuie ratificate conform cu normele constituţionale interne ale statelor membre, ceea ce implică în mod semnificativ parlamentele naţionale.

Uniunii[1]. Partizanii acestei încorporări subliniază contribuţia sa la creşterea controlului democratic în Uniunea Europeană, dar şi la rolul acestora în legitimarea Uniunii Europene[2]. Pe de altă parte, oponenţii se tem că se complică şi încetineşte un proces decizional deja lent şi complicat fără a se oferi, în schimb, căi sigure de corectare a deficitului democratic, având în vedere că, în opinia lor, puţine parlamente naţionale au arătat până acum un interes real faţă de politica europeană[3]. Se subliniază riscul ca parlamentele naţionale să se pronunţe mai degrabă asupra oportunităţii unei reglementări decât asupra chestiunii subsidiarităţii în sine.

Rolul important al parlamentelor naţionale în funcţionarea europeană este una dintre principalele noutăţi aduse modelului politic european de către Tratatul de la Lisabona. Este dificilă evaluarea înainte de lansarea propriu-zisă. La prima vedere, pare să consolideze caracterul democratic al Uniunii, putând dezvolta caracterul cooperativ al federalismului european, prin participarea statelor membre nu numai prin intermediul guvernelor lor, ci şi prin intermediul parlamentelor. Totul va depinde însă de interesul parlamentelor naţionale pentru îndeplinirea acestor activităţi şi de viteza cu care acestea vor acţiona, astfel încât să conteze mai mult valoarea adăugată decât o eventuală încetinire a procesului decizional.

---

1. Între analizele existente referitoare la participarea parlamentelor naţionale la activitatea UE drept consecinţă a Tratatului-Constituţie, a se vedea ALVÁREZ CONDE şi Alicia E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, „Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *Revista de Derecho Público*, no 65, 2006, pp. 147-485; Christina BENGTSON, „National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, septembrie 2003; Tony BROWN, „National Parliaments in the Convention on the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, iulie 2003; Pierre-Alexis FÉRAL, „Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, no 481, 2004, pp. 496-499; Javier LASO PÉREZ, „El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales", în José VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, *op. cit.*, pp. 281-319; François LAYER, „Le role colléctif des parlements nationaux dans l'Union européenne: une réponse du déficit démocratique", *Petites Affiches*, 28 decembrie 2001, no 259, p. 4; Christian PHILIP, „Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne", în Christian PHILIP şi Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 89-95; Claudia STORINI, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
2. A se vedea, între alţii, Araceli MANGAS MARTÍN, „El control del principio de subsidiariedad", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79, esp. la p. 78.
3. Între viziunile critice referitoare la controlul politic al subsidiarităţii de către parlamentele naţionale, Gareth DAVIES, „The post-Laeken division of competences", *European Law Review*, vol. 28, no 5, 2003, pp. 686-698; Andreas MAURER, „From the EU's Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The balance between Constitutional Principles and National Preferences", *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comments no 8, iunie 2003.

5.8. Clauza de retragere şi posibilitatea revizuirii tratatelor în scopul reducerii competenţelor. Reversibilitatea integrării?

Una dintre cele mai discutate noutăţi ale Constituţiei Europene a fost cea referitoare la posibilitatea statelor membre de a părăsi Uniunea, problemă care nu fusese ridicată niciodată până atunci. Tratatul de la Lisabona introduce această clauză în articolul 50 al TUE, stipulând dreptul statelor membre de a se retrage voluntar din Uniune, conform unei proceduri prin care se negociază un acord cu privire la modul de retragere, precum şi la cadrul relaţiilor viitoare ale fostului stat membru cu Uniunea Europeană[1]. Această prevedere a surprins pe unii şi a nemulţumit pe alţii, aceştia din urmă văzând-o ca pe o distorsiune a filosofiei europene ce vorbea despre o „Uniune tot mai strânsă" a tuturor popoarelor şi statelor europene[2]. Reversibilitatea integrării este pentru aceştia un fel de „trădare", atât a spiritului federalist, cât şi a celui funcţionalist[3]. Mai mult decât atât, Jean-Victor Louis consideră această idee contrară *„acquis*-ului constituţional european"[4]. Pe de altă parte, unii apără alt punct de vedere, acela că astfel se consolidează caracterul democratic al apartenenţei la Uniune, astfel încât un stat care devine membru al Uniunii ca expresie a propriei voinţe îşi reafirmă periodic respectiva voinţă prin rămânerea sa în Uniune[5].

Declaraţia de la Laeken nu prevedea în mod expres nimic în privinţa retragerii, deşi indirect se putea deduce ceva în acest sens din ultima întrebare referitoare la conţinutul

1. A se vedea, în acest sens, Jean-Victor LOUIS, „Union Membership: Accession, Suspension of Membership Rights and Unilateral Withdrawal. Some Reflections", în Ingolf PERNICE şi Jiri ZEMANEK, *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratificacion Process and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2005; Laurence GROSCLAUDE, „La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l'Europe: réflexions sur un possible marché de dupes", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 533-548; Jochen HERBST, „Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties?", *German Law Journal*, vol. 6, no 11, 2005, pp. 1756-1760.
2. Este adevărat că retragerea sau secesiunea ca atare nu au existat în tratatele europene. Însă, în realitate, aceste posibilităţi au existat mereu, fiind suficient să amintim, de exemplu, de referendumul britanic din 1975 – la iniţiativa partidului laburist – cu privire la rămânerea Marii Britanii în Comunitatea Europeană. De asemenea, un caz similar, cel al „secesiunii" Groenlandei, urmare a rezultatului referendumului pe această temă. Este adevărat că era vorba despre o „retragere" foarte particulară, deoarece Groenlanda nu este decât un teritoriu autonom al Danemarcei şi ceea ce s-a stabilit, de fapt, a fost că tratatele comunitare nu se vor mai aplica unei părţi a teritoriului unui stat membru. Ca efect, a fost negociat şi adoptat un Tratat asupra Groenlandei care pare a fi, ca procedură, foarte apropiat de ceea ce se doreşte acum.
3. În acest sens, socialista franceză se plângea în Convenţie că „în timp ce în Uniune se vorbea de un salt calitativ spre o Constituţie, se organizau secesiuni" – *Transcripción literal de las intervenciones de la sesión plenaria*, 25 aprilie 2003, http://www.europarl.europa.eu/Europe2004.
4. Jean-Victor LOUIS, „La Convention et l'avenir de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, no 3-4, 2002, pp. 235-241, p. 239.
5. Koen LENAERTS şi Piet VAN NUFFEL, „La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nos 1-2, 2005, pp. 13-125, esp. las pp. 35-37.

viitoarei Constituţii, unde se spunea: „care ar trebui să fie (...) relaţiile Statelor membre în cadrul Uniunii?"[1]. Prevederea privind posibilitatea unui stat membru de a se retrage din cadrul Uniunii a apărut pentru prima oară cu ocazia prezentării „scheletului" Tratatului-Constituţie, care, în articolul 46, stipula posibilitatea retragerii unui stat din Uniune, precum şi implicaţiile instituţionale ale unui asemenea gest[2]. Chiar dacă acum o asemenea posibilitate este regularizată şi apare explicit pentru prima dată în tratate, ea a existat, în opinia unor autori, implicit dintotdeauna, fiind specifică oricărei organizaţii internaţionale şi, prin urmare, şi Comunităţilor Europene[3].

Prezidiul a propus Convenţiei o formulare în care se recunoaştea dreptul statelor membre de a decide retragerea voluntară din Uniune, conform normelor lor constituţionale şi negociind retragerea conform unei proceduri inspirate de către Convenţia de la Viena privind Dreptul Tratatelor[4]. În conformitate cu procedura din articolul I-60, statul membru care doreşte să se retragă trebuie să notifice intenţia sa Consiliului. Se negociază şi se încheie un acord internaţional cu privire la forma de retragere şi în privinţa viitoarelor relaţii, în conformitate cu procedura generală de negociere a acordurilor internaţionale.

Acest acord va fi aprobat de către Consiliu, prin majoritate supercalificată, precum şi de către Parlamentul European. Tratatele Europene încetează să se aplice respectivului stat începând cu data intrării în vigoare a acordului de retragere sau la doi ani de la notificare, cu excepţia cazului în care, de comun acord, acest termen este extins. Este important să semnalăm că retragerea este un act unilateral şi voluntar al unui stat-membru, care nu face obiectul nici unei decizii a instituţiilor europene. În urma negocierii şi încheierii acordului internaţional de retragere din UE, respectivul stat devine, din punct de vedere juridic, stat terţ. Decizia instituţiilor europene, prin urmare, are legătură doar cu modul în care se efectuează retragerea şi cu cadrul relaţiilor viitoare, nu cu retragerea în sine, care este decizie unilaterală a statului. În cazul în care un fost stat membru doreşte să se alăture din nou Uniunii Europene, este necesară reiniţierea unui proces de aderare, în aceiaşi termeni şi aceleaşi condiţii ca în cazul oricărei alte ţări terţe.

Din punct de vedere politic, procedura de retragere legitimează caracterul democratic al apartenenţei la Uniune, astfel încât calitatea de membru să fie obiectul unei alegeri permanente şi nu al unei situaţii impuse de o decizie anterioară. Nu avem nici un fel de îndoială că această prevedere a Convenţiei a folosit eurooptimiştilor pentru a-i lăsa pe eurosceptici fără una dintre „armele" lor preferate, imposibilitatea statelor membre de a părăsi Uniunea. Aceeaşi utilitate ar putea-o avea pe viitor introducerea unei clauze similare îndreptate împotrivă unui stat membru care împiedică în mod repetat funcţionarea Uniunii[5]. Sau, de ce nu, pentru un stat membru care, după repetate încercări, nu reuşeşte

1. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, *op. cit.*
2. CONVENCIÓN EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 octombrie 2002 (CONV 369/02).
3. Araceli, MANGAS MARTIN, *La Constitucion Europea*, *op. cit.*, p 53
4. CONVENCIÓN EUROPEA, *Título X: De la pertenencia a la Unión*, 2 aprilie 2003 (CONV 648/03).
5. Dehousse şi Coussens avertizeaza că „deşi acest mecanism este dificil a fi utilizat, simpla ameninţare a utilizării poate fi folosită de unele state membre ca instrument de şantaj public" – Franklin DEHOUSSE şi Wouter COUSSENS, „El Tratado Constitucional de la Convención para Europa: un texto demasiado convencional", în José VIDAL-BENEYTO, *El reto constitucional de Europa*, *op. cit.*, pp. 39-72, esp. la p. 68.

să ratifice un tratat de revizuire. Din acest punct de vedere şi din perspectiva logicii politice, pare un lucru pozitiv ca, dacă populaţia unui stat membru nu sprijină integrarea, să nici nu împiedice celelalte state membre să o facă, respectivului stat oferindu-i-se, astfel, posibilitatea să se retragă din Uniune.

Cu toate acestea, ceea ce din punct de vedere teoretic poate părea acceptabil ridică multe probleme din punct de vedere practic. Uniunea Europeană nu este o organizaţie internaţională clasică de cooperare, din care se poate ieşi uşor, fără să se fi produs o integrare reală în numeroase sectoare, sectoare ce s-au schimbat substanţial şi depind de relaţiile statului cu celelalte state membre. Asta face ca retragerea din Uniune să nu mai facă posibilă şi întoarcerea la *statu-quo*-ul de dinainte de aderare, chiar dacă aceasta a fost de data recentă.

Structurile politice, economice şi sociale s-au schimbat radical ca urmare a apartenenţei la Uniune – a europenizării – şi aceste schimbări sunt ireversibile. Retragerea ridică semne de întrebare fundamentale cu privire la condiţiile care se vor aplica cetăţenilor şi agenţilor economici din statul membru care se retrage şi care, înainte de retragere, beneficiau de numeroase drepturi ce decurgeau din aplicarea dreptului comunitar. Cum le spui, de exemplu, unor companii şi producători să iasă de pe piaţa comună în condiţiile în care aceştia trăiesc în interiorul pieţei? Ce e de făcut cu oamenii care trăiesc în alte state membre, în care s-au instalat cu adevărat, şi trebuie să se întoarcă în ţara lor de origine? Şi ce e de făcut cu acele sectoare care s-au dezvoltat ca urmare a oportunităţilor oferite de existenţa pieţei interne, cum ar fi cazul City-ului londonez? Retragerea unui stat membru afectează nu numai statul în cauză şi cetăţenii săi, ci şi celelalte state şi cetăţenii lor, pentru că şi acestea au interese importante pe teritoriul respectivului stat. Integrarea este deci ireversibilă, aşa că, din punctul nostru de vedere, retragerea va însemna, de fapt, retragerea din organele politice şi de decizie, menţinându-se însă elementele de integrare realizate anterior. Prin urmare, viitorul cadru de cooperare între Uniune şi fostul stat membru ar putea semăna cu ceea ce este în prezent Spaţiul Economic European, în care există integrare economică, dar separare politică.

Cu toate acestea, din punctul nostru de vedere, instituţia de retragere voluntară propune două elemente pozitive. Pe de o parte, am menţionat anterior consolidarea caracterului democratic al apartenenţei la Uniunea Europeană. Pe de altă parte, nu trebuie minimizat caracterul de armă politică de persuasiune pe care îl poate avea. În situaţia în care populaţia unui stat membru sau guvernul acestuia împiedică în mod grav şi repetat integrarea celorlate state, neparticipând la proiectul comun, li se poate aminti posibilitatea de a se retrage, cealaltă opţiune fiind obligaţia de a coopera cu bună-credinţă.

În aceeaşi ordine de idei contrară funcţionalismului, CIG din 2007 a introdus în ceea ce priveşte revizuirea Tratatelor posibilitatea ca această revizuire să implice atât extinderea competenţelor Uniunii, precum şi reducerea lor. Această adăugire este o consecinţă a climatului de suspiciune care a „tronat" peste renegocierea Tratatului de la Lisabona, după cum am comentat deja. Renaţionalizarea competenţelor europene presupune reversul integrării, deşi poate prezenta efecte diferite în funcţie de competenţele care sunt renaţionalizate. Astfel, competenţele marginale sau cele care nu se utilizează foarte mult nu vor pune probleme în cazul unei renaţionalizări. Dar dacă este vorba despre competenţele necesare pentru realizarea obiectivelor de integrare ale Uniunii, ne putem confrunta cu o modificare substanţială a naturii Uniunii Europene.

Capitolul 6

„Mai multă Europă socială": modelul economico-social. Politicile economice şi sociale

6.1. Dezbaterea din jurul ideii de „mai multă Europă socială"

În timpul dezbaterilor politice prilejuite de ratificarea Tratatului Constituţional, multe state membre – în principal Franţa, dar nu numai ea – au adus în discuţie o chestiune vitală, în opinia lor: Tratatul Constituţional proteja modelul social european sau, dimpotrivă, prin el se consacră o Europă neoliberală. Ca „moştenitor" al Constituţiei Europene, acelaşi gen de întrebări trebuie formulate şi cu privire la Tratatul de la Lisabona:

- Ce model economic şi social este consacrat de Tratatul de la Lisabona?
- Putem vorbi despre o Europă socială?
- Există progrese în materie de model social european sau, dimpotrivă, se consolidează o Europă neoliberală?
- Este suficient protejat modelul social european?

Tratatul de la Lisabona explicitează modelul economic şi social, propriu întregului proces de integrare europeană, model ce realizează o mixtură între piaţa liberă şi intervenţia publică în scopul garantării atingerii obiectivelor sociale ale Uniunii[1]. Sunt incluse, astfel, în tratat elemente care permit extrapolarea modelului social european la nivel supranaţional. Faţă de cadrul juridic existent înainte, prin constituţionalizarea

1. Pentru modelul social european, a se vedea: Nick ADNETT şi Stephen HARDY, *The European Social Model. Modernisation or Evolution ?*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005; Detlev ALBERS şi Stephen HASELE (eds.), *Social Europe. A Continent's Answer to Market Fundamentalism*, Londra, Lightning Source, 2006; Roger BLANPAIN, Michele COLUCCI şi Salvatore SICA (eds.), *The European social model*, Antwerp, Intersentia, 2006; Gráinne DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Anthony GIDDENS, *Europa en la Era Global*, Barcelona, Paidós, 2007; José María GONZÁLEZ ZORRILA (coord.), *El modelo social europeo ante la globalización*, Vitoria, Eurobask, 2005; Pierre PESTIEAU, *The Welfare State in the European Union. Economic and Social Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2006; Amparo SERRANO PASCUAL şi Maria JEPSEN (eds.), *Unwrapping the European social model*, Bristol, Policy Press, 2006.

valorilor, principiilor şi obiectivelor integrării europene, se face o opţiune concretă în favoarea unui model de organizare a relaţiilor economice şi sociale, modelul social european, care răspunde combinaţiei speciale – piaţă, societate, stat – proprii Europei[1].

În plus, dată fiind obligativitatea juridică a Cartei, drepturile fundamentale şi principiile solidarităţii – esenţiale acestui model social – se întăresc, se consolidează. Mai mult decât atât, respectarea acestor principii devine obligatorie în cazul tuturor politicilor pe care le dezvoltă instituţiile europene. În fine, să amintim importanţa includerii în modelul politic a principiului coeziunii, semn de identitate a proiectului european, ce urmăreşte extinderea bunăstării către toate regiunile europene. Se trece astfel de la coeziunea economică şi socială la noua coeziune, care este economică, socială şi teritorială. Această nouă înţelegere a coeziunii este un reflex al principiului solidarităţii federale între statele componente ale federaţiei.

În plus, în planul său de „constituţionalizare" a modelului social, Lisabona a inclus şi instrumentele necesare dezvoltării sale la nivel supranaţional, precum, pe de o parte, clauzele orizontale sau transversale, sau, pe de alta, constituţionalizarea rolului interlocutorilor sociali şi a Summitului Social Tripartit. În acelaşi Titlu, primul al TFUE, se regularizează clauzele transversale ce garantează modelul, aplicându-se tuturor politicilor şi acţiunilor promovate de către instituţiile comune. Se garantează că existenţa competenţelor comunitare nu va duce la nerespectarea modelului, ci, dimpotrivă, la dezvoltarea sa. Lisabona, pe de o parte, grupează multe dintre clauzele deja existente, ceea ce conferă modelului vizibilitate în faţa cetăţeanului european. În plus, preluându-le din Constituţie, introduce şi noi clauze, cunoscute drept „clauzele sociale".

Fundamentală este, în egală măsură, introducerea dispoziţiilor referitoare la interlocutorii sociali şi la Summiturile Sociale Tripartite, ceea ce subliniază rolul acestora în dezvoltarea şi evoluţia modelului social şi a politicilor economice şi sociale europene. Drept consecinţă a referendumului francez prin care a fost respinsă Constituţia, dar, mai ales, a renegocierii, de către Franţa, a modelului economic şi social european, au fost consolidate elementele sale sociale şi minimalizată libera concurenţă, lăsându-se cu claritate să se înţeleagă că aceasta din urmă este doar un instrument al modelului, şi nu un scop în sine.

Referitor la progresul în materie socială, ne întrebăm dacă există noi competenţe în dezvoltarea politicii sociale care să determine o consolidare a „Europei sociale". Răspunsul este negativ, Tratatul de la Lisabona neadăugând noi competenţe politicilor sociale şi neextinzând conţinutul politicilor sociale ce vor fi considerate, în continuare,

1. Într-o lucrare anterioară am arătat că restructurarea puterii mondiale nu a impus acelaşi model de capitalism liberal, nu a dus deci la un model unic. Dimpotrivă, se demonstrează că diferitele blocuri regionale au dezvoltat modele diferite de organizare a relaţiilor economice şi sociale şi că aceste modele nu numai că nu tind să se omogenizeze, dar, pe măsură ce trece timpul, îşi accentuează diferenţele. Conform acestor criterii, se pot identifica cel puţin trei modele de regionalizare : cel nord-american, în care primează piaţa asupra statului şi societăţii ; cel asiatic, în care predomină statul asupra pieţei şi societăţii ; cel european, în care societatea se pune deasupra pieţei şi statului. Modelul social european, parte a identităţii europene, reflectă acest format de capitalism în care statul intervine pentru a echilibra relaţiile din piaţă, în beneficul societăţii (FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA ; NOE CORNAGO, „EL nuevo regionalismo y la reestructuracion del sistema internacional", *Revista Espanola de Derecho Internacional*, vol. L, n. 1, 1998).

insuficiente şi chiar nesemnificative[1]. Această situaţie se datorează reticenţei diferitelor state membre, ca să nu mai vorbim despre vetoul explicit al Marii Britanii. Aşa cum bine subliniază profesorul Carillo Salcedo, procesul constituţional a demonstrat existenţa consensului asupra modelului social european, arătându-se că este parte a ceea ce numim identitate europeană, dar a mai demonstrat şi că acest consens nu mai este valabil când este vorba de atribuirea de noi competenţe Uniunii sau despre o finanţare mai consistentă de către Uniune a sectorului social, înţeles ca parte a procesului general de integrare europeană[2].

În schimb, există modificări referitoare la pachetul de politici economice şi sociale. S-au perfecţionat unele politici economice existente, precum coordonarea politicilor economice, politica monetară şi finanţarea Uniunii, sau au fost introduse noi baze juridice. Nu toate au presupus o noutate absolută, în unele cazuri fiind vorba despre sectoare în care existau deja acţiuni comune, cum este cazul sectorului energetic. Altele aveau o dimensiune mai mult economică decât socială, chiar dacă există şi sectoare cu un pronunţat conţinut sau finalitate socială.

În concluzie, Tratatul de la Lisabona marchează un progres indiscutabil în constituţionalizarea modelului social european prin formularea obiectivelor şi a instrumentelor, dar şi prin redactarea noilor clauze sociale, aspecte ce nu existau înainte. Este clar că explicitarea şi constituţionalizarea nu sunt mereu evidente şi nu sunt percepute cu suficientă claritate, aceasta explicându-se prin faptul că trebuiau să „navigheze" între diferite dispoziţii ale tratatelor.

Nu se poate minimaliza progresul realizat şi putem argumenta spunând că toate acestea se regăsesc în tratate – ca şi în Cartă – şi că au valoare juridică, obligând puterile publice comunitare să le respecte în activitatea legislativă sau executivă[3]. În cazul încălcării, există posibilitatea apelului la juridisdicţia Uniunii. Toate acestea sunt deosebit de importante, mai ales într-un moment ca acesta, când la criza statului bunăstării se adaugă cea provocată de extindere. Cum ştim, începând cu anul 2004 au aderat la Uniunea Europeană state ce aveau o economie mai liberală şi mai puţin intervenţionistă precum cea a vechilor state membre. Această constituţionalizare presupunea, între altele, ca existenţa unei majorităţi de state membre de tendinţă liberală să nu poată altera elementele definitorii ale modelului.

Putem spune, în concluzie, că există noi competenţe în dezvoltarea politicilor economice şi sociale, dar, strict vorbind, nu şi noi politici sociale, situaţie cauzată de lipsa voinţei politice în acest sens.

---

1. În Tratatul de la Lisabona găsim totuşi unele mici progrese în domeniul politicilor sociale. Acestea îşi modifică, de exemplu, statutul din cel de „acţiune de sprijin comunitar sau de coordonare" în cel de „competenţe complementare". În plus, în majoritatea cazurilor, acestor politici li se aplică procedura legislativă ordinară.
2. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, „La Europa Social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año LVIII, no 83, 2006, pp. 465-478, esp. las pp. 474-475.
3. Jürgen SCHWARZE, „Guest editorial : The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, no 5, 2003, pp. 1037-1045, p. 1037.

6.2. Constituționalizarea modelului social european: valori, obiective, drepturi și principii ale Cartei

Tratatul de la Lisabona este primul text constituțional european care descrie la modul general modelul economic și social european, model egal cu cel cunoscut ca fiind „modelul european" de societate. Este vorba despre constituționalizarea modelului social european. Mai precis, Tratatul Constituțional și, respectiv, Tratatul de la Lisabona „stabilesc un model economic și social, cel al unei economii sociale de piață, afirmând, în același timp, unele dintre valorile particulare ale modelului european, precum egalitatea și solidaritatea"[1].

Tratatul de la Lisabona adaugă noi evoluții conceptului de Europă socială, prin explicitarea și constituționalizarea modelului social european. Trebuie să subliniem însă că vorbim despre valori și obiective ce produc deja efecte juridice. Valorile și obiectivele ce se întâlnesc în respectivele articole ale tratatelor trebuie să fie prezente în acțiunea și politicile puterilor publice europene atunci când acestea formulează politicile europene ce pot avea repercusiuni economice și sociale. În caz contrar, poate fi sesizată justiția europeană. Aceasta înseamnă că modelul nu admite „cale întoarsă», ci, dimpotrivă, că vorbim despre valori și obiective obligatorii de respectat în toate deciziile Uniunii.

Principiile și valorile, având conținut economic și social, se regăsesc în primul rând în art. 2 al noului TUE. Se afirmă că una dintre valorile fundamentale ale Uniunii este egalitatea. Această valoare nu trebuie înțeleasă doar în termeni juridici și politici (egalitatea cetățenilor în fața legii), ci și economici și sociali, ceea ce înseamnă obligativitatea puterilor publice de a formula politici economice și sociale de care să beneficieze toți cetățenii, și nu doar unii, puțini. Alte principii ale societății europene care au legătură cu modelul economic și social sunt nediscriminarea, toleranța, solidaritatea și egalitatea de gen.

Aceste principii răspund modelului european de societate, unele fiind chiar exclusiv europene, precum cel al solidarității. Altele, precum nediscriminarea sau egalitatea de gen, existau și în textele comunitare anterioare, sub forma unor clauze transversale sau orizontale pe care Uniunea ar fi trebuit să le respecte în toată activitatea sa. Aceste clauze se mențin, efectele lor juridice de asemenea, dar noua redactare adaugă la protecția juridică o anumită vizibilitate.

Paragraful 3 al articolului 3 al TUE, cum am văzut în capitolul anterior, regularizează expres modelul economic și social european, caracterizat prin faptul că este o economie socială de piață, în care puterile publice au obligația de a interveni în vederea garantării atingerii obiectivelor sociale. Această dimensiune socială a pieței face să ne aflăm în prezența unui capitalism singular, diferit de cel american sau asiatic, diferență care vine exact din puternica sa dimensiune socială. Economia socială de piață europeană este o sinteză a diferitelor procese și modele de dezvoltare de după cel de-al Doilea Război Mondial și își are explicația în faptul că aici, pe continentul european, s-a aflat frontiera celor două modele mondiale: pe de o parte capitalismul pur și, pe de alta, socialismul intervenționismului total.

1. Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, „La Europa Social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *op. cit.*, p. 472.

Articolul 3.3 combină, astfel, caracteristicile unei economii libere de piaţă cu obiectivele sociale pe care puterile publice sunt obligate să le menţină şi să le garanteze. Se afirmă că Uniunea trebuie să realizeze o creştere economică echilibrată şi o stabilitate a preţurilor. Se descrie acest model ca fiind cel al unei „economii de piaţă foarte competitive, dedicată asigurării locurilor de muncă şi a progresului social". Uniunea, ca autoritate publică europeană, trebuie, în plus, să garanteze un nivel înalt al protecţiei sociale şi o îmbunătăţire a calităţii mediului, progresul ştiinţific şi tehnic.

În egală măsură, trebuie combătută excluderea socială şi discriminarea. Trebuie stimulate justiţia şi protecţia socială, egalitatea între femei şi bărbaţi, solidaritatea între generaţii şi protecţia drepturilor copiilor. Trebuie ca UE sa contribuie la coeziunea economică, socială şi teritorială, precum şi la solidaritatea între statele membre. Trebuie respectată bogăţia diversităţii culturale şi lingvistice şi este imperios necesară conservarea patrimoniului european. Faţă de cadrul legislativ existent în vechile tratate, actualul art. 3 are menirea de a consolida şi mai mult modelul social european.

Această explicitare a modelului economic şi social trebuie completată cu lectura drepturilor economice şi sociale ce se regăsesc explicit în Carta Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană, Cartă ce are deplină valoare juridică conform Tratatului de la Lisabona. Carta recunoaşte, în Titlul „Libertăţi", drepturi economice precum proprietatea privată (art. 17), libertatea antreprenorială (art. 18), libertatea profesională şi dreptul la muncă (art. 15), dar şi dreptul fundamental la educaţie (art. 14).

Carta adaugă şi alte drepturi ce au legătură cu modelul economic şi social european, precum egalitatea în faţa legii (art. 20), nediscriminarea (art. 21), egalitatea între femei şi bărbaţi (art. 23), drepturile copilului (art. 24), drepturile persoanelor în vârstă (art. 25), şi integrarea persoanelor cu dizabilităţi (art. 26). În plus, Carta aduce o importantă noutate cu privire la capitolul solidaritate, în care regăsim drepturi sociale consolidate în sfera comunitară, precum dreptul la informare şi consultare a muncitorilor din întreprinderi (art. 27) sau dreptul la negociere şi acţiune colectivă (art. 28). Se includ şi alte drepturi şi principii avansate, precum dreptul la: servicii gratuite în vederea angajării (art. 29), condiţii de muncă juste şi echitabile (art. 31), interzicerea muncii infantile şi protecţia tinerilor care muncesc (art. 32), concilierea vieţii personale şi profesionale (art. 33), securitate şi ajutor social (art. 34), protecţia sănătăţii (art. 35), accesul la servicii de interes economic general (art. 36), protecţia mediului (art. 37) şi protecţia consumatorilor (art. 38).

Includerea acestor drepturi şi principii are o mare importanţă, chiar dacă nu toate sunt drepturi ce pot fi aduse în faţa instanţelor europene de către cetăţean. Ele presupun totuşi conform lui Udo di Fabrio, nu doar limitarea acţiunii puterilor publice, ci şi dezvoltarea modelului economic şi social propriu statelor membre la nivel supranaţional[1].

1. Udo DI FABIO. „The European Constitutional Treaty: An Analysis", *German Law Journal*, vol. 5, no 8, 2004, pp. 945-956, p. 946.

6.3. Instrumentele dezvoltării modelului social european: clauzele sociale, constituționalizarea rolului interlocutorilor sociali și a Summitului Social Tripartit

Explicitarea modelului economic și social european se completează cu includerea instrumentelor ce permit dezvoltarea la scară europeană a acestui model. Respectivele instrumente sunt puse în acord cu principiile orizontale pe care, oricum, instituțiile trebuie să le respecte, „Dispozițiile cu aplicare generală", și cu constituționalizarea interlocutorilor sociali și a Summitului Social Tripartit.

În prima parte a noului Tratat asupra funcționării UE (TFUE), au fost introduse principiile ce vor ghida acțiunea puterilor publice europene. Este ceea ce numim „clauzele sociale", cu caracter transversal, aplicarea lor fiind obligatorie pentru toate politicile și acțiunile Uniunii descrise de Tratat. Clauze având conținut social și/sau transversal existau și în textele juridice anterioare, precum cele de mediu, protecția consumatorilor, nediscriminarea sau egalitatea de gen, fiind introduse prin tratatul de la Amsterdam. Aceste clauze transversale erau însă „împrăștiate" de-a lungul tratatelor. Spre deosebire de această practică, Tratatul de la Lisabona, recuperând prevederile tratatului Constituțional, grupează și localizează aceste clauze în Titlul II al noului TFUE. În plus, trebuie să subliniem noutatea pe care o presupune încorporarea noilor clauze sociale, ceea ce presupune că principiile sociale în materie de muncă, protecție socială, luptă împotriva excluziunii sociale, educație, formare și sănătate devin transversabile, adică aplicabile tuturor acțiunilor și politicilor comune. Dacă majoritatea acestor clauze existau și în alte tratate, cel de la Lisabona face mai vizibil cetățeanului european modelul social promovat prin intermediul clauzelor de mai jos[1].

a. Egalitatea de gen

TFUE stabilește, în art. 8, obligația Uniunii ca, prin toate acțiunile sale, să elimine inegalitatea dintre femei și bărbați și să promoveze egalitatea. Transversalitatea în materie de gen fusese introdusă prin Tratatul de la Amsterdam, ceea ce constituise un mare progres, având în vedere că inițial, în primele tratate, era avută în vedere doar egalitatea de gen în materie de salariu. În plus, consecință a CIG de 2004, Tratatul include și o declarație în care se afirmă – ca aspect concret al acestei transversalități – că „Uniunea va combate, prin diferitele sale politici, violența domestică în toate formele sale"[2].

1. Art. 13 încorporează o clauză ce nu este în totalitate transversală și care, în plus, nu suntem siguri că face parte din ceea ce numim „modelul social european". Este vorba despre bunăstarea animalelor. Recuperând cele dispuse în Protocolul introdus prin Tratatul de la Amsterdam din 1997, această clauză obligă ca, în formularea și aplicarea politicilor agricole, de pescuit, transporturi, piață internă, cercetare și dezvoltare tehnologică și cercetare spațială, „să se țină cont de exigențele în materie de bunăstare a animalelor".
2. În Declarație se adaugă: „Este obligatoriu ca statele membre să adopte toate măsurile necesare pentru a preveni și pedepsi aceste delicte și pentru a ajută și proteja victimele" – Declarație referitoare la art. 8 al TFUE, *Declarația 19 anexă la Tratatul de la Lisabona*.

b. „Clauza socială"

Articolul 9 introduce ceea ce este cunoscut ca fiind „Clauza socială", apărută prima dată în Constituţia Europeană. Ce spune ea? Că, în politicile şi acţiunile sale, Uniunea trebuie: să promoveze politici ocupaţionale adecvate; să garanteze o protecţie socială reală; să lupte împotriva excluderii sociale; să asigure un nivel ridicat de educaţie şi formare; să asigure protecţia sănătăţii umane. Este vorba, desigur, de elemente prin care se consolidează modelul social european la nivelul UE, elemente a căror eventuală neaplicare atrage efecte juridice.

c. Nediscriminarea

Articolul 10 stabileşte că Uniunea, prin acţiunile şi politicile sale, trebuie să lupte împotriva oricăror forme de discriminare – sex, rasă, origine etnică, religie sau convingeri, incapacitate, vârstă sau orientare sexuală. Toate acestea constituie o noutate prin faptul că este vorba despre o clauză transversală, chiar dacă, prin art. 13 al TCE, existase baza juridică ce permitea Uniunii să adopte acţiuni prin care să lupte împotriva discriminării de sex, origine rasială sau etnică, religie sau convingeri, incapacitate, vârstă sau convingeri sexuale. Acest articol 13 a TCE a devenit acum articolul 19 al TFUE. Dacă în cazul fostului articol 13, Uniunea era doar abilitată să lupte împotriva acestor forme de discriminare, acum acestea au devenit clauze transversale, ceea ce înseamnă un progres evident în direcţia obligativităţii combaterii acestor manifestări discriminatorii.

d. Protecţia mediului

Articolul 11 regularizează integrarea protecţiei mediului în toate politicile europene, în scopul realizării unei dezvoltări sustenabile. Este din nou vorba despre un articol ce există atât în TCE, cât şi printre principiile generale expuse în prima parte a Tratatului.

e. Protecţia consumatorilor

Articolul 12, care include clauza transversală de protecţie a consumatorilor, nu reprezintă o noutate prin dimensiune sau conţinut, ci prin locul ocupat. În TCE, în articolul corespunzător politicii de protecţie a consumatorilor, se dispunea transversalitatea sa, prin aceeaşi formulare juridică[1]. Punând însă la un loc toate clauzele de transversabilitate, această operaţiune ajută la o mai mare vizibilitate a acestora, permiţând, totodată, o mai mare presiune asupra puterilor publice în respectarea şi îndeplinirea acestor exigenţe.

f. Protecţia serviciilor de interes economic general

Acest articol nu conţine o clauză transversală, dar aminteşte că aceste servicii – cele publice – sunt parte a modelului social european şi au legătură intrinsecă cu valorile

1. Atât art 153.2 al TCE, cât şi noul art. 12 al TFUE spun: „La definirea şi punerea în practică a altor politici şi acţiuni comunitare trebuie să se ţină seama de exigenţele protecţiei consumatorilor".

Uniunii. Se stabileşte astfel că instituţiile, conform propriilor competenţe, trebuie să vegheze ca respectivele servicii să funcţioneze astfel încât să-şi îndeplinească menirea, conform specificului fiecăruia. CIG din 2007 a adăugat un protocol, la solicitarea Franţei, care întăreşte specificitatea acestor servicii, precizând însă şi că, în conformitate cu dispoziţiile Tratatelor, aceasta nu afectează competenţa statelor membre referitor la prestarea de servicii de interes economic general[1].

Existenţa acestor clauze sociale şi a regularizării serviciilor de interes economic general reflectă opţiunea europeană pentru un anumit model economic şi social. Politicile comunitare care aplică şi dezvoltă un asemenea model trebuie să respecte anumite limite sau, altfel spus, să servească îndeplinirii unor obiective având conţinut social şi care reflectă modelul de societate, un model ce operează cu valori precum egalitatea, dezvoltarea socială, dezvoltarea sustenabilă şi protecţia mediului.

Celălalt instrument fundamental în dezvoltarea modelului social european îl constituie constituţionalizarea rolului interlocutorilor sociali şi a Summitului Social Tripartit în definirea şi aplicarea politicilor sociale. Art. 152 stabileşte că: „Uniunea va recunoaşte şi promova rolul interlocutorilor sociali, ţinând cont de diversitatea sistemelor naţionale. Va facilita dialogul între acestea, respectându-le autonomia. Summitul Social Tripartit privind creşterea economică şi crearea de noi locuri de muncă va contribui la îmbunătăţirea dialogului social". În altă parte, ne plângeam că acest articol a fost mutat din Titlul referitor la Principiile Democratice într-unul mai concret, cel al Politicilor Sociale. Fără îndoială că era mai bine dacă rămânea la „Principii Democratice", dar este important şi aşa în promovarea modelului social european.

6.4. Revizuirea politicilor economice şi monetare, cât şi a finanțării Uniunii

Integrarea europeană s-a realizat, până în zilele noastre, în mod constant, fundamental pe dimensiunea economică prin piaţa comună, piaţa internă şi, în fine, Uniunea Economică şi Monetară. Având în vedere că integrarea economică realizată până la acest moment era deja remarcabilă, nu existau mari schimbări şi nici noutăţi revoluţionare pe această dimensiune. Nu există noi politici economice şi nici nu se produce comunitarizarea politicilor economice, ele continuând să fie politici de coordonare a celor naţionale. Există însă unele îmbunătăţiri punctuale.

În timpul desfăşurării procesului constituţional au avut loc discuţii profunde între adepţii întăririi competenţelor în materie economică a Uniunii, inclusiv referitor la angajarea Uniunii pe linia elaborării unei politici economice comune, şi cei ce apărau menţinerea *statu-quo*-ului actual. În final s-au impus ultimii, ceea ce a făcut ca progresele pe dimensiunea integrării economice să poată fi apreciate ca modeste[2]. În legătură cu clarificarea competenţelor şi ca expresie a unei excepţii de la categoriile generale,

1. Este vorba despre *Protocolul asupra serviciilor de interes general, Protocol anexă la Tratatul de la Lisabona.*
2. Astfel au fost calificate în Raportul Mendez de Vigo/Corbett al Comisiei Constituţionale a Parlamentului European – a se vedea *Comision de Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, Informe sobre el Tratado de Lisboa, op. cit.*, p. 48

Tratatul de la Lisabona include un articol distinct, referitor la coordonarea politicilor naţionale economice, a celor legate de muncă şi a celor sociale, articol care, între altele, clarifică şi conexiunea Tratatului de la Lisabona cu Strategia de la Lisabona privind creşterea economică şi crearea de noi locuri de muncă. Afirmaţia că pe această dimensiune nu avem modificări spectaculoase este adevărată, dar la fel de adevărat este că unele schimbări există totuşi. De pildă, Tratatul de la Lisabona realizează modificări în cel puţin două sectoare economice: Uniunea Economică şi Monetară şi politica financiară a Uniunii. Există noutăţi în materie bugetară, între care constituţionalizarea cadrului bugetar multianual sau reforma procedurilor bugetare, prin care sunt atribuite puteri sporite Parlamentului European.

În titlul iniţial destinat competenţelor, TFUE defineşte – în art. 5 – competenţele în relaţie cu Strategia de la Lisabona. Astfel, se dispune ca statele membre să-şi coordoneze la nivelul UE politicile economice, de muncă şi sociale, dar şi ca Uniunea să ia măsurile necesare garantării acestei coordonări. Acest articol explicitează competenţa UE în dezvoltarea numitei Strategii de la Lisabona, fără a presupune o mare noutate faţă de cadrul existent anterior, pentru că această acţiune se fundamenta deja pe diverse dispoziţii comunitare – este adevărat, dispersate de-a lungul Tratatului –, cât şi pe cele generale, referitoare la politicile economice, de muncă şi sociale. Valoarea sa are mai degrabă importanţă, la fel ca alte dispoziţii referitoare la delimitarea competenţelor, în sensul clarificării competenţelor Uniunii în aceste sectoare, atrăgând atenţia asupra metodei de realizare a acestora – cunoscută ca „metoda deschisă de coordonare" –, metodă ce nu este comunitară, ci interguvernamentală. De aceea, statele membre sunt cele care coordonează politicile lor naţionale în cadrul UE, instituţiilor comunitare revenindu-le doar competenţa de a adopta măsurile care să facă posibilă coordonarea acestora. Se stabileşte, în plus, ca statele a căror monedă este Euro să aplice obligatoriu aceste dispoziţii particulare.

În sfera Uniunii Economice şi Monetare, progresele sunt de trei tipuri: constituţionalizarea Eurogrupului, reforma Pactului de Stabilitate şi Creştere Economică şi, în fine, clarificarea dispoziţiilor ce reglementează situaţia particulară a UE de a permite coexistenţa statelor membre ale zonei Euro şi a statelor care nu sunt membre ale zonei Euro. Aceste modificări nu duc însă nici la modificarea modelului, nici a regulilor de accedere la UEM sau a regulilor de funcţionare a acesteia, ci contribuie la perfecţionarea şi adaptarea UE la o situaţie devenită permanentă, adică cea conform căreia există membri UE ce nu sunt şi membri UEM. În cadrul dezbaterilor ce au avut loc în ultima parte a procesului constituţional se punea sub semnul întrebării, mai ales de către Franţa, competenţa Băncii Centrale Europene de a stabili de una singură politica monetară a UE şi având, între obiectivele sale importante, pe acela de a garanta stabilitatea preţurilor fără a fi permisă intervenţia instituţiilor politice[1]. Aceste critici nu au reuşit să ducă la o revizuire fundamentală a UEM în acest sens, menţinându-se modelul adoptat la Maastricht.

Tratatul de la Lisabona constituţionalizează, prin adoptarea unui Protocol, o instituţie apărută informal, numită Eurogrup[2]. Denumirea de „Eurogrup" desemnează reuniunea miniştrilor ţărilor din zona Euro, reuniune la care nu participă miniştrii de Finanţe ai statelor ce nu participă la Euro. Acest format ministerial a fost impus de necesitatea ca

1. Asupra criticilor formulate de preşedintele francez în legătură cu Uniunea Economică şi Monetară, dar şi a reacţiilor restului responsabililor europeni, a se vedea „Sarkozy under fire for renewed ECB criticism", *Euractiv*, 17 septembrie 2007.
2. *Protocolo sobre el Eurogrupo, Protocolo nr. 15 anexo al Tratado de Lisboa.*

aceste state să discute chestiuni de interes pentru ele, ce nu privesc însă şi statele noneuro. Utilizarea aceleiaşi monede în statele UEM creează nevoia unei mai strânse coordonări a deciziilor naţionale de politică economică, dar mai ales a celor bugetare. Reuniunile Eurogrup au devenit deja obişnuite, având loc după reuniunile lunare ale ECOFIN. Protocolul anexă a Tratatului de la Lisabona, de care aminteam mai sus, recunoaşte formal realitatea Eurogrup, calificând-o ca pe o reuniune informală a miniştrilor din zona Euro. Se stabileşte participarea la Eurogrup a Comisiei Europene şi obligaţia de a fi invitată şi BCE, cele două instituţii fiind chemate să contribuie la o şi mai bună coordonare a politicilor economice şi monetare din zona Euro. Noutatea acestui Protocol constă în crearea unei preşedinţii permanente a Eurogrup, cu o durată de doi ani şi jumătate, aleasă de majoritatea membrilor Eurogrup. Această preşedinţie are menirea de a reprezenta Euro în exterior şi de a coordona activitatea Eurogrup. Vorbim însă despre o decizie ce se aplica încă înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, de o decizie din acea categorie a deciziilor Lisabona ce au intrat în vigoare anticipat, demonstrând necesitatea imperativă a acestei reforme constituţionale. Astfel, încă din ianuarie 2005, preşedintele Eurogrup – cunoscut ca Mister Euro – este Jean Claude Juncker, prim-ministru şi ministru de Finanţe luxemburghez.

Cea de-a doua noutate se referă la unele modificări ale Pactului de Stabilitate şi Creştere Economică. Introdus prin Tratatul de la Amsterdam, acest Pact urmărea garantarea disciplinei bugetare a statelor membre devenite parte a UEM. Reforma de la Lisabona întăreşte puterile Comisiei în declanşarea procedurii de deficit excesiv. Conform art. 126 al TFUE, Comisia are competenţe pentru a emite un aviz destinat statelor membre ce înregistrează deficit excesiv şi nu doar o simplă recomandare, cum se întâmpla înainte de Lisabona. Sancţiunea, în cazul declarării deficitului excesiv, se adopta la nivelul Consiliului, la propunerea Comisiei, şi nu doar la simpla recomandare a acesteia. Tratatul mai are, de asemenea, o serie de dispoziţii noi, în legătură cu adoptarea deciziilor referitoare la zona Euro, toate acestea în scopul îmbunătăţirii gestionării acesteia şi adoptării deciziilor de politică economică pentru statele din zona euro.

Aşa cum anticipam, există o importantă revizuire a aspectelor referitoare la finanţarea Uniunii, a politicilor şi funcţionării sale. În primul rând, Tratatul de la Lisabona – recuperând cele stabilite prin Tratatul Constituţional – constituţionalizează practica politică, consolidată deja, de aprobare a unui cadru financiar multianual care să detalieze, pe de o parte, resursele Uniunii – contribuţia fiecărui stat membru, în principal, dar şi resursele propririi ale UE – şi, pe de alta, cheltuielile programate pentru mai mulţi ani. Altfel spus, ceea ce cunoaştem ca fiind Perspectivele Financiare Multianuale.

Art. 312 al TFUE recuperează procedura de aprobare a Cadrului Financiar Multianual, al cărei obiectiv îl reprezintă „garantarea unei evoluţii ordonate a cheltuielilor Uniunii, în limita resurselor proprii". Acest cadru se va stabili pentru minimum cinci ani şi se va regăsi într-un regulament care se aprobă prin procedură specială, la care participă Consiliul şi Parlamentul European. Consiliul se pronunţă prin unanimitate, după ce s-a obţinut aprobarea PE, pronunţată prin majoritatea membrilor săi[1]. Bugetele anuale ce

1. Art. 312 prevede în plus o pasarelă, adică posibilitatea ca Consiliul European să adopte în unanimitate o decizie care să permită Consiliului să se pronunţe prin majoritate calificată când se adoptă un Regulament referitor la Cadrul Financiar Multianual. Trebuie să subliniem că este vorba despre o excepţie faţă de pasarela generală, mai uşoară, pentru că nu reclamă participarea în procedură şi a parlamentelor naţionale. Tema pasarelelor o vom examina în subcapitolul 13.4.

rezultă din Perspectivele Multianuale trebuie să respecte *ad litteram* prevederile de venituri şi cheltuieli ale fiecărui an, stabilite prin cadrul financiar multianual.

În adoptarea bugetului anual, art. 314 include, de asemenea, unele modificări, cea mai importantă fiind cea referitoare la creşterea puterilor PE în adoptarea lor, ceea ce transformă PE într-o autentică instituţie bugetară, alături de Consiliu. Conform celorlalte Tratate, Parlamentul participă la adoptarea bugetului, dar nu pe picior de egalitate cu Consiliul. Divizarea bugetului în cheltuieli obligatorii şi neobligatorii şi dreptul final al Consiliului în stabilirea celor obligatorii făceau ca opinia PE să rămână în plan secundar atunci când se luau decizii pentru cea mai mare parte a cheltuielilor bugetare. Dispariţia împărţirii cheltuielor în obligatorii şi neobligatorii, pe de o parte, şi, pe de alta, reforma bugetului au drept consecinţă transformarea PE într-o autentică autoritate bugetară, având un cuvânt greu de spus asupra bugetului privit în totalitatea sa.

6.5. „Mai multă Europă socială"? Bazele juridice ale politicilor economice şi sociale conform Tratatului de la Lisabona

Comparând Tratatul Constituţional şi cel de la Lisabona cu cele anterioare, observăm că ele se centrează mai mult pe democratizarea şi explicitarea sistemului politic decât pe introducerea unor noi baze juridice, altfel spus, pe transferul de competenţe către Uniune. În zona politicilor economice şi sociale pe care le analizăm aici, Tratatul Constituţional propunea câteva baze juridice noi, în diferite domenii[1]. Se crea astfel, drept competenţă mixtă, partajată, o nouă bază juridică pentru politica energetică şi pentru cea de cercetare a spaţiului, considerate politici europene. În plus, erau prevăzute noi sectoare în care Uniunea putea desfăşura acţiuni de sprijin, complementare sau de coordonare, creându-se totodată şi respectivele baze juridice. Domeniile respective erau turismul, sportul, protecţia civilă şi cooperarea administrativă. Alături de acestea, se creau alte baze juridice, ce aduceau mai degrabă o dezvoltare-explicitare a celor deja existente în cazul unor politici precum, de exemplu, proprietatea intelectuală sau ajutorul umanitar. Toate aceste noi baze juridice, cu excepţia turismului, fuseseră propuse de către Convenţia Europeană şi acceptate, respectiv menţinute, de către CIG 2004 şi 2007[2]. Tratatul de la Lisabona includea toate aceste noi baze juridice, la care se adăugau, de către CIG 2007, altele. Astfel, în primul rând, se întărea solidaritatea dintre statele membre atât în privinţa adoptării de măsuri economice, cât şi în privinţa formulării unei politici energetice europene. În al doilea rând, în sectorul energiei se adăuga un nou obiectiv, interconectarea

1. Este relevantă aprofundarea, implicând noi puteri pentru Uniune, în sectoare aparţinând politicii înalte, precum Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie sau Politică Externă şi de Securitate Comună. Aceste domenii se vor analiza ulterior.
2. Documentul care numeşte aceste sectoare ca fiind de competenţa Uniunii este „Propunerea Prezidiului referitoare la categoriile de competenţe". A se vedea în acest sens, *Convenţia Europeană, Proiect de art. de la 1 la 16 a Tratatului Constituţional*, 6 februarie 2003 (CONV 528/03). Redactarea concretă a bazelor juridice a fost prezentată de catre Prezidiu Convenţiei în prima propunere completă a Părţii a III-a : *Convencion Europea, Proyecto de texto de secciones de la Parte III con comentarios, 28 de mayo de 2003 (CONV 727/03 si CONV 727/03 COR 1).*

reţelelor energetice. În fine, se completau obiectivele politicii de mediu, adăugându-se afirmaţia că Uniunea trebuie să ia măsuri pentru a combate schimbările climatice.

a. Politica comună în domeniul energetic

Tratatul de la Lisabona introduce un articol nou, art. 4 al TFUE, pentru politica energetică şi cea de cercetare a spaţiului cosmic, definindu-le ca politici europene din categoria competenţelor partajate. Introduce, în plus, prin art. 194, baza juridică necesară dezvoltării politicii energetice. Introducerea bazei juridice în cazul politicii energetice este rezultatul activităţii Convenţiei Europene. Conţinutul acestui articol a fost apoi nuanţat de către CIG 2004 care a şi clarificat că, atunci când măsurile adoptate vor avea şi un caracter fiscal, vor fi adoptate prin unanimitate. CIG 2007 include, la rândul său, două mici modificări ale art. 194. În primul rând se stabileşte că politica energetică îşi urmăreşte obiectivele, în spiritul solidarităţii statelor membre. Această adăugire nu este întâmplătoare, ea reflectând neliniştea unor state membre ce constatau că alte state membre îşi stabileau politicile naţionale de alimentare cu energie fără a ţine cont de ele[1]. În plus, s-a adăugat noul obiectiv al acestor politici, interconectarea reţelelor energetice. Această adăugire modifică o acţiune europeană aflată tradiţional în sânul altei politici, Reţelele Transeuropene, parte a politicii comune de transporturi, fiind mutată în sfera politicii energetice.

Chiar şi aşa, energia nu poate fi considerată un câmp absolut nou de acţiune al Uniunii – deschis prin Tratatul Constituţional şi cel de la Lisabona –, deoarece măsuri în materie de energie existau menţionate şi în paragraful u) al art. 3 al TCE ca parte a obiectivelor CE. Ceea ce nu exista însă era o bază juridică expresă pentru politica energetică. Şi asta în condiţiile în care energia a fost esenţială de-a lungul întregului proces de integrare europeană, ceea ce şi explică faptul că două din cele trei Comunităţi originale sectoriale se ocupau de această chestiune, respectiv CECO, de cărbune şi oţel, iar CEEA, de energia atomică folosită în scopuri civile. În plus, Comunitatea Europeană a dezvoltat şi ea, începând cu anii '80, o Politică Energetică, numită aşa, deşi nu există şi o bază juridică expresă pentru această acţiune comună[2]. Ea era dezvoltată de acţiuni/politici ce ţineau de mediu, reţele transeuropene, cercetare, dezvoltare[3].

---

1. Ne referim la nemulţumirile Poloniei şi Germaniei din 2006 şi 2007 referitoare la acordul celei din urmă cu Rusia referitor la construirea gazoductului pe sub Marea Baltică, gazoduct prin care să se conecteze direct cele două state. Firesc, tradiţionalele state de tranzit, precum Polonia, se tem că vor fi marginalizate, nemaiavând acces la energie la preţuri competitive, adică ieftină.
2. Criza petrolieră a anilor '70 a constituit factorul principal care a determinat Comunitatea Europeană să-şi propună includerea energiei între sectoarele sale de acţiune. Această politică s-a dezvoltat apoi de-a lungul anilor '80 având ca finalitate atingerea a trei obiective principale: diversificarea surselor de energie, economisirea energiei şi introducerea unei noi dimensiuni, cea de mediu, în alimentarea cu energie. Cel mai important document al acestei prime etape îl reprezintă „Cartea Albă a Energiei" din 1995, bază a viitoarei şi importantei Directive privind liberalizarea pieţei electricităţii. Recent, politica energetică şi-a modificat din nou direcţia, centrându-se pe probleme precum dependenţa energetică a UE, necesitatea dezvoltării de surse de energie renovabilă şi necesitatea acţiunii externe în vederea asigurării alimentării cu energie la preţuri competitive. Asupra politicii energetice, a se vedea Ramón TAMAMES şi Mónica LÓPEZ, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 2002, pp. 564-582.
3. În TCE existau două dispoziţii care se refereau direct la energie, ceea ce nu împiedica alte politici să aibă şi ele drept obiectiv energia. Astfel, art. 175 referitor la politica de mediu spunea că „alegerea de către un stat a unei surse de energie, cât şi stabilirea structurii generale a aprovizionării

Art. 194 constituie baza juridică pentru Politica Europeană de Energie, stabilind relaţia sa directă cu sectorul Pieţii Interne, cât şi obligativitatea protejării mediului. Obiectivele noii PEE recuperează, de fapt, unele hotărâri adoptate la nivelul UE în ultima vreme prin decizii de drept derivat cu privire la energie. Avem de-a face, astfel, mai mult decât cu o noutate, cu o constituţionalizare a unei linii politice dezvoltate în ultimii ani, în absenţa unei politici proprii, sub tutela altor politici. Obiectivele PEE sunt: garantarea funcţionării pieţei energiei; garantarea securităţii aprovizionării cu energie a Uniunii; creşterea eficienţei şi economisirea energiei; dezvoltarea energiilor noi şi regenerabile; interconectarea reţelelor energetice.

Procedura de adoptare a măsurilor necesare realizării obiectivelor PEE este cea legislativă ordinară, plus avizele consultative ale Comitetului Economic şi Social şi, respectiv, Comitetului Regiunilor. Articolul prevede însă şi o limitare a acţiunii europene, stabilind că activitatea legislativă la nivel european nu poate afecta dreptul unui stat membru de a decide condiţiile de exploatare a propriilor resurse energetice, posibilităţile sale de a alege între diferite surse de energie şi structura generală a aprovizionării sale cu energie. În final, articolul stabileşte, aşa cum spuneam, că, atunci când măsurile referitoare la politica energetică au şi caracter fiscal, Consiliul decide prin unanimitate.

Politica Energetică Comună reprezintă deci un caz de intrare în vigoare anticipată a Constituţiei Europene, producând deja efecte fără ca aceasta să intre în vigoare. În anul 2005, problema existenţei unei Politici Energetice Comune a trezit un neobişnuit interes, dată fiind scumpirea ţiţeiului pe pieţele internaţionale din cauza războiului din Irak şi a conflictului din Orientul Mijlociu, dar şi a marii dependenţe a Europei de aprovizionarea externă cu ţiţei şi gaz. Conform noii strategii a UE, cea a dezvoltării de politici ale căror beneficii să fie percepute rapid şi direct de către cetăţenii europeni, cu ocazia Summitului informal de la Hampton Court din octombrie 2005, s-a dezbătut utilitatea creării unei Politici Energetice Comune[1]. Această politică a şi fost creată prin decizia politică luată cu ocazia Consiliului European de la Bruxelles din martie 2006, stabilindu-i-se obiective nu mult diferite de cele prevăzute în Tratatul Constituţional[2]. Politica Energetică Comună începe să se pună în mişcare la începutul anului 2007, pe de o parte, prin intermediul Comunicării Comisiei ce stabileşte caracteristicile acesteia şi, pe de alta, prin aprobarea de către Consiliul European a Planului Global de Acţiune în sectorul energetic pentru perioada 2007-2009[3].

b. Politica europeană de cercetare a spaţiului

Articolul 189 TFUE stabileşte baza juridică necesară pentru ca UE să poată elabora o politică europeană de cercetare a spaţiului, bază juridică ce se include în Titlul XIX

---

sale cu energie, sunt decise prin unanimitate, considerându-se că pot afecta semnificativ politica de mediu". Pe de altă parte, art. 154 stabilea că cetăţenii Uniunii, agenţii economici şi sociali, entităţile regionale şi locale pot beneficia de un spaţiu fără frontiere interne, inclusiv prin crearea reţelelor transeuropene, în sectoare precum infrastructura de transporturi, telecomunicaţii şi energie.

1. CONSEJO EUROPEO, *Nota de la Presidencia*, Consejo Europeo informal de Hampton Court, 25 octombrie 2005, http://ue.eu.int.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 23-24 martie 2006, ptos. 43 a 51, http://ue.eu.int.
3. A se vedea COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo „Una política energética para Europa", Bruxelles, 10 ianuarie 2007, COM(2007) 1 final; CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Bruxelles, 8-9 martie 2007, Anexo I.

referitor la Cercetarea şi Dezvoltarea Tehnologică şi Spaţială. Conform art. 4.3., este vorba despre o competenţă mixtă, complementară, ce nu împiedică statele membre să dezvolte politici proprii în aceste domenii. Ca şi în cazul anterior, UE avea acţiuni specifice unei politici europene spaţiale, dar acestea erau desfăşurate în cadrul juridic al Pieţei Comune sau al Politicii de Cercetare şi Dezvoltare. Între aceste acţiuni, numim colaborarea cu Agenţia Spaţială Europeană sau leadershipul european în proiectul internaţional Galileo, de dezvoltare a unui sistem propriu de navigaţie prin satelit cu utilitate civilă, precum şi militară[1]. Articolul mai stabileşte că, prin intermediul acestei politici, se pot dezolta iniţiative comune, se pot sprijini cercetarea şi dezvoltarea, dar se pot şi coordona eforturile necesare explorării şi utilizării spaţiului cosmic[2]. În acest sens, se propune adoptarea unui program spaţial european şi se stabilesc forma de acţiune europeană şi relaţia cu Agenţia Spaţială Europeană.

c. Protecţia civilă

Articolul 196 al TFUE introduce o nouă bază juridică pentru acţiunea UE în materie de protecţie civilă, misiune complementară acţiunii statelor membre. UE va contribui prin acţiunea sa la prevenirea riscurilor, formarea personalului şi intervenţia în cazul catastrofelor, îmbunătăţirea coordonării serviciilor naţionale atât în interiorul UE, cât şi în cazul acţiunilor întreprinse la nivel internaţional.

d. Turismul

Politica de turism o regăsim ca acţiune de sprijin, baza sa juridică fiind art. 196 al TFUE. Obiectivul acestei politici îl constituie promovarea competitivităţii agenţilor economici din sector prin crearea şi întărirea permanentă a unui mediu impresarial favorabil şi prin stimularea schimbului de bune practici între statele membre.

e. Sportul

În aceeaşi parte de tratat destinată politicii europene de educaţie, tineret şi formare profesională se include un nou paragraf referitor la sport, ceea ce este pe linia deja cunoscută, având în vedere că acţiunile comune referitoare la sport fuseseră dezvoltate

1. La asta trebuie adăugate consorţiile tehnologice europene specializate în tehnologie spaţială, precum EADS, GMS sau Ariane. În 2003 s-a adoptat primul document programatic european referitor la o politică europeană de cercetare a spaţiului pe termen lung, elaborat de către Comisia şi Agenţia Spaţială Europeană. A se vedea COMISIÓN EUROPEA, *Libro Verde sobre una Política Espacial Europea*, 31 ianuarie 2003, COM (2003) 0017.
2. Având în vedere că UE are competenţe, vom prezenta obiectivele acţiunii sale atât cu referire la acest articol, cât şi la următoarele. Ne vom referi, după caz, la procedurile de luare a deciziilor şi vom constata că acestea coincid în toate cazurile, fiind vorba despre o procedură legislativă ordinară ce implică majoritatea calificată a Consiliului. Trebuie să precizăm că în cazul tuturor bazelor juridice corespunzătoare acţiunilor de sprijin, complementare sau de coordonare, sunt interzise expres măsurile ce ar putea duce la armonizarea dispoziţiilor legale şi regulamentare ale statelor membre.

până acum prin utilizarea respectivei baze juridice[1]. Articolul 165 referitor la educaţie, tineret, formare profesională conţine acum un nou paragraf, prin care se stabileşte că Uniunea va contribui la îmbunătăţirea activităţii sportive, ţinând cont de specificitatea acesteia, de existenţa unor structuri bazate pe voluntariat şi de funcţia sa socială şi educativă. Mai apoi, se precizează că obiectivul acestei acţiuni îl reprezintă dezvoltarea dimensiunii europene a sportului, promovarea echităţii şi trasparenţei competiţiilor sportive, cooperarea între organismele responsabile cu dezvoltarea sportului şi protejarea integrităţii fizice şi morale a sportivilor, în mod special a tinerilor.

f. Cooperarea administrativă

Tratatul de la Lisabona, urmând drumul Tratatului Constituţional, introduce o bază juridică referitoare la îmbunătăţirea la nivelul UE a cooperării administrative între statele membre. Această dispoziţie a Convenţiei, preluată de Tratatul Constituţional şi de cel de la Lisabona, avea la bază o recomandare a grupului de lucru „Competenţe complementare", care susţinea că, în măsura în care este de interes comun aplicarea eficace a dreptului comunitar de către statele membre, Uniunea trebuie să aibă competenţe în sprijinirea schimbului de informaţii şi persoane din administraţiile naţionale, cât şi în desfăşurarea programelor de formare şi perfecţionare a acestora[2].

Art. 197 stabileşte că aplicarea efectivă a dreptului european este o problemă de interes comun. De aceea, fără a afecta alte dispoziţii asupra cooperării administrative, Uniunea poate adopta măsuri în sprijinul eforturilor statelor de îmbunătăţire a capacităţii lor administrative prin schimburi de informaţii şi funcţionari sau prin sprijinirea programelor de formare[3]. Noile baze juridice introduse cu referire la politicile economice şi sociale – unele relevante, precum energia sau cercetarea spaţială – nu constituie noutăţi absolute, unele acţiuni comune specifice lor desfăşurându-se şi înainte sub „umbrela" bazelor juridice existente. Noile regularizări aduc însă un plus de claritate, o mai mare democratizare şi mai multă eficientizare în luarea deciziilor, acum fiind identificate mai exact competenţele, instituţiile responsabile şi obiectivele care trebuie urmărite. De aceea, putem afirma că norma generală în aceste sectoare nu este atât atribuirea de noi competenţe, cât clarificarea juridică a celor deja existente.

---

1. Tratatul de la Amsterdam a inclus o declaraţie cu privire la importanţa socială a sportului. Numeroase dispoziţii ale Uniunii fac însă referire la sport în conexiune cu alte chestiuni sau utilizează alte baze juridice, precum piaţa unică, sănătatea publică, educaţia etc. De exemplu, faimosul caz Bosman din 1995, prin care, aplicându-se principiul liberei circulaţii a lucrătorilor, a fost interzisă restrângerea numărului de jucători comunitari ce jucau în echipa altui stat membru. Legat de sectorul audio-vizual, Directiva „Televiziune fără frontiere" se referă la considerarea unor evenimente sportive ca fiind de interes public şi obligă deci să fie transmise în direct. Au fost adoptate măsuri împotriva dopajului, pe baza juridică referitoare la sănătatea publică. A fost declarat „Anul European al Educaţiei prin Sport" – în 2004 –, iniţiativă europeană ce a folosit ca bază juridică regularizările europene în materie de educaţie.
2. GRUPO DE TRABAJO V, *Informe final del Grupo V „Competencias complementarias"*, 4 noiembrie 2002 (CONV 375/1/02 REV1), punto 9.
3. Trebuie să amintim că în anumite sectoare concrete ale politicilor comune – afaceri interne şi vamă, de exemplu – s-au creat şi aplicat programe concrete de formare profesională, dar şi altele privind schimburile de funcţionari şi experţi din respectivele sectoare.

Partea a patra

DREPTURILE FUNDAMENTALE, CONFORM TRATATULUI DE LA LISABONA

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 7

Drepturile fundamentale

7.1. Vizibilitatea şi protecţia drepturilor fundamentale: prima convenţie a elaborat Carta semnată la Nisa în anul 2000

În anul 1999, Consiliul European reunit la Köln decidea redactarea unei Carte a Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană. Era vorba despre o propunere oarecum surprinzătoare, având două obiective:

- corectarea deficitului democratic constatat în UE şi căutarea unei noi legitimări, a unei forme de atragere a cetăţeanului la construcţia comunitară;
- impulsionarea construcţiei Europei politice, având în vedere rolul tradiţional pe care declaraţiile referitoare la drepturile fundamentale l-au avut întotdeauna în derularea proceselor politice.

Problema consolidării şi protecţiei drepturilor fundamentale în UE nu constituia o dezbatere neapărat nouă la finalul anilor '90, ci era vorba, mai degrabă, de o chestiune ce revenea în prim-planul dezbaterii europene, ca parte a procesului progresiv de integrare europeană[1]. Tratatele originare nu conţineau o declaraţie referitoare la Drepturile Fundamentale dintr-un motiv simplu: natura lor formală, explicit economică. Aşa cum ştim, nici reformele ulterioare nu au inclus un catalog al drepturilor[2]. Pe de altă parte însă, Curtea de Justiţie mergea pe linia pretoriană şi stabilea un sistem propriu de protecţie a

1. Atât Parlamentul European, cât şi Comisia Europeană s-au pronunţat de multe ori în favoarea redactării unui catalog al drepturilor în UE. Se poate vedea în acest sens Declaraţia Drepturilor şi Libertăţilor Fundamentale adoptată de către PE la 12 aprilie 1989 (DOCE C 138, 16.05.1989) sau Rezoluţiile PE din 11 martie 1993 (DOCE C 115, 26.04.1993), 18 ianuarie 1994 (DOCE C 44, 14.02.1994). De asemenea, în proiectul său de Constituţie a Uniunii Europene din 11 februarie 1994, PE includea un titlu ce conţinea catalogul de drepturi garantate de către UE. Deja în 1979, Comisia Europeană prezenta un Memorandum referitor la aderarea Comunităţilor Europene la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, memorandum aprobat la 4 aprilie 1979 (Bol. CE 2/79)
2. Desigur, se pot întâlni unele drepturi fundamentale în tratate; a se vedea în acest sens, Gregorio ROBLES MORCHÓN, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Madrid, Ceura, 1988, pp. 31-35.

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

drepturilor, inspirându-se din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre[1]. Drepturile erau deci protejate în Uniune, dar lipseau vizibilitatea şi securitatea juridică la nivelul supranaţional.

În acest context, Consiliul European de la Köln din iunie 1999 decidea că, în stadiul respectiv de evoluţie a UE, era necesară redactarea unei Carte a Drepturilor Fundamentale în UE, ce trebuia să dea vizibilitate angajamentului Uniunii faţă de respectarea respectivelor drepturi[2]. Cu această finalitate, a fost adoptată o declaraţie în care se stabilea obiectivul Cartei, drepturile pe care aceasta din urmă le va conţine, organul care le redacta şi termenul până la care urma să se efectueze această activitate[3]. Pe măsură ce se recunoştea urgenţa reformelor instituţionale necesare extinderii şi se stabilea convocarea unei Conferinţe Interguvernamentale „clasice", ce va adopta Tratatul de la Nisa, se contura convingerea că sunt necesari şi alţi paşi importanţi în explicitarea angajamentului democratic al UE şi că aceasta se poate realiza prin redactarea unei Carte a Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană.

Principala noutate a deciziei adoptate de către Consiliul European de la Köln era cea legată de atribuirea redactării Cartei, operaţiune ce a fost realizată de un organ nou, jumătate politic, jumătate etnic, format din reprezentanţii executivelor şi ai parlamentelor naţionale, dar şi din cei ai instituţiilor europene. Acest organ nou şi-a atribuit numele „Convenţie" şi va redacta, după nouă luni de muncă, o propunere de „Cartă a Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene" pe care Consiliul European de la Biarritz, din octombrie 2000, o va şi adopta. Este vorba despre o Declaraţie de Drepturi ambiţioasă, specifică secolului XXI, ce reunea într-un singur text drepturile de care se bucurau cetăţenii UE, un text ce consolida *acquis*-ul existent în materie de drepturi fundamentale. Altfel spus, procesul de redactare a Cartei a adus două contribuţii majore la consolidarea procesului politic european:

- o nouă metodă de realizare a viitoarelor reforme ale UE, metoda Convenţiei;
- un nou impuls dat constituţionalizării Uniunii Europene[4].

Din cauza opoziţiei diferitelor state membre, cu Marea Britanie în frunte, declaraţia va fi adoptată fără a avea valoare juridică expresă[5]. Chiar şi aşa, Carta adoptată ca declaraţie a produs efecte politice şi chiar juridice.

---

1. Referitor la aceasta, a se vedea José Carlos MOITINHO DE ALMEIDA, „La protección de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", în Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS şi Diego J. LIÑÁN NOGUERAS (coord.), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 97-132; Araceli MANGAS MARTÍN şi Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 543-567; Gregorio ROBLES MORCHÓN, *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, *op. cit.*, pp. 41-83; Montserrat PI y LLORENS, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Madrid, Ariel, 2004.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3-4 iunie 1999, puntos 44 y 45, http://ue.eu.int.
3. CONSEJO EUROPEO, *Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Conclusiones de la Presidencia, Colonia, 3-4 iunie 1999, Anexo IV, http://ue.eu.int. Este documento se incluye como documento no 2 del Anexo I.
4. Mercedes GUINEA LLORENTE, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004)...*, *op. cit.*, pp. 171-230.
5. DO C 364, de 18.12.2000, p. 1.

În termeni politici, Carta aducea importante noutăţi modelului politic european, precum stabilirea unor limite clare şi explicite ale puterii instituţiilor europene, dar şi angajamentul acestora de a le respecta[1]. În plus, conform dorinţei exprimate în Köln, se oferea vizibilitate angajamentului european faţă de respectarea drepturilor omului, Carta devenind, astfel, un element esenţial al explicitării modelului politic european:

- aduna la un loc valorile comune şi definea esenţa modelului european;
- oferea vizibilitate valorilor europene specifice modelului său de societate.

Carta ajuta la explicitarea proiectului european, motivând alegerea sa de către cetăţeanul european. În plus, definind „DNI-ul european", poate fi considerată baza dezvoltării viitoarei identităţi europene. În paralel, Carta se constituia într-un soi de „barem" la care se raporta îndeplinirea obligaţiilor în materie de drepturi fundamentale atât de către statele membre sau candidaţii la UE, cât şi pentru statele terţe cu care UE avea relaţii.

În termeni juridici, Carta a ajuns să aibă efecte, indirecte şi parţiale, este adevărat, aşa cum se poate constata din utilizarea sa în argumentarea unor decizii luate de către tribunale sau organisme politice – între acestea, Tribunalul Constituţional spaniol –, dar şi din utilizarea sa ca sursă de inspiraţie şi interpretare. Vorbim despre „efecte indirecte" deoarece Carta era aplicată doar ca „sursă de inspiraţie" şi mai vorbim despre „efecte parţiale" deoarece, mergând pe această cale, nu se puteau garanta deplin drepturile fundamentale individuale. De aceea, după adoptarea sa la Nisa, a rămas nerezolvată formal problema protecţiei drepturilor fundamentale la nivelul UE. Nu este deci întâmplător că inclusiv Declaraţia 23 stabilea între chestiunile ce urmau a constitui obiectul reflecţiei viitoarelor reforme pe cea a obligativităţii juridice a Cartei. Concluzia: „soluţia Nisa" privitoare la Cartă nu a fost satisfăcătoare pentru majoritatea statelor membre.

Unul dintre progresele fundamentale ale Constituţiei Europene în raporturile puterii cu cetăţeanul o reprezenta tocmai întărirea protecţiei drepturilor fundamentale la nivelul Uniunii. Constituţia prevedea includerea Cartei Drepturilor Fundamentale în textul său ca Partea a II-a a Tratatului Constituţional şi având efecte juridice depline. Alt progres era dat de existenţa, pentru prima dată, a unei baze juridice exprese ce permitea Uniunii aderarea la CEDO, mecanism internaţional de control al respectării drepturilor fundamentale.

În cazul Tratatului Constituţional, relevanţa politică şi juridică a Cartei era dată de includerea sa în corpul Tratatului, recunoscându-i-se, astfel, deplinele efecte juridice asupra instituţiilor europene şi a statelor membre ori de câte ori era vorba despre aplicarea dreptului comunitar. Este unanimă aprecierea că deplina valabilitate a Cartei Drepturilor Fundamentale a UE constituia unul dintre progresele fundamentale în materie de democraţie[2]. Analiştii erau, în plus, de acord că acesta era unul dintre elementele

1. În decembrie 2000, atunci când Carta era adoptată, instituţiile comunitare adoptau o declaraţie expresă prin care se angajau să respecte şi să aplice Carta în toate acţiunile lor.
2. În acest sens, Parlamentul European – în Rezoluţia sa asupra Tratatului Constituţional – afirma că drepturile cetăţeanului se consolidează ca rezultat al încorporării Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii în partea a II-a a Constituţiei, ceea ce însemna că „toate dispoziţiile cuprinse în legislaţia UE şi toate acţiunile întreprinse de către instituţiile UE sau bazate pe legislaţia Uniunii trebuie să îndeplinească aceste norme" – PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, 12 ianuarie 2005 (ponentes: Íñigo Méndez de Vigo y Richard Corbett), P6_TA(2005)0004, pto. 5.

decisive ce permitea atribuirea caracterului de Constituţie Tratatului[1]. Constituţionalizarea unui catalog de drepturi fundamentale are şi ea o semnificaţie constituţională clară, prin aceasta fiind consacrate limitele puterii politice, ceea ce contribuie la legitimarea Uniunii[2].

Tratatul de la Lisabona menţine şi el unele progrese realizate în acest sens, precum clauza de aderare la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului sau obligativitatea juridică a Cartei, alterându-i însă caracterul constituţional pe care îl avea prin Tratatul Constituţional. Textul Cartei nu mai este inclus în Tratat, ci constituie doar obiectul unui mare număr de referinţe. Aceasta nu afectează obligativitatea sa juridică, dar îi conferă o vizibilitate mai redusă faţă de cetăţeni. Confruntate cu această situaţie, instituţiile europene au dorit să marcheze importanţa acordată Cartei prin proclamarea sa solemnă la Strasbourg, la 12 decembrie 2007, cu o zi înainte de semnarea Tratatului de la Lisabona. Proclamarea solemnă a Cartei consolidează vizibilitatea sa în faţa cetăţenilor europeni. Documentul proclamat la Strasbourg conţinea forma definitivă după modificările introduse de către Convenţie şi CIG 2004[3].

În negocierile desfăşurate înainte de Lisabona, două state membre au reuşit să impună excepţii de la Cartă – Marea Britanie şi Polonia –, ceea ce le garanta că prevederile Cartei nu pot fi aplicate şi evocate de către tribunalele lor. Se valida, astfel, regimul straniu al Cartei, un document ce reglementa diferit chestiunea egalităţii cetăţenilor comunitari în materie de drepturi, creându-se două categorii de cetăţeni europeni, unii dintre aceştia având mai multe drepturi, alţii mai puţine.

Tratatul de la Lisabona menţinea, în plus, în art. 6.3. al TUE, vechiul principiu potrivit căruia drepturile garantate de către CEDO şi cele rezultate din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre sunt parte a dreptului Uniunii, adică sunt considerate principii generale de drept în UE. Această idee se creionase în timpul dezbaterilor din Convenţie şi aveau la bază necesitatea menţinerii respectivei clauze, deoarece, pe de o parte, permitea o interpretare dinamică a drepturilor protejate şi, pe de alta, restrângea efectul oarecum anchilozant pe care îl putea avea existenţa unui catalog.

7.2. Obligativitatea juridică a Cartei Drepturilor Fundamentale

Articolul 6.1. al TUE spune:

„Uniunea recunoaşte drepturile, libertăţile şi principiile enunţate în Carta Drepturilor fudamentale, aşa cum a fost ea adoptată la 12 decembrie 2007 în Strasbourg, aceasta având aceeaşi valoare juridică ca şi tratatele".

1. Jean-Louis QUERMONNE, „Le traité constitutionnel européen, est-il un acte refondateur?", *Politique Étrangère*, no 2, 2005, pp. 245-256, p. 245.
2. În acest sens, apreciindu-se contribuţia Tratatului-Constituţie la întărirea legitimităţii politice, unii autori subliniază relevanţa includerii Catalogului Drepturilor Fundamentale şi a altor instrumente care să le garanteze. A se vedea Heidrun ABROMEIT şi Sebastian WOLF, „Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union?", *European Integration online Papers (EioP)*, vol. 9, no 11, 2005, http://www.eiop.or.at.
3. DOUE C 303/14.12.2007.

Atribuind Cartei aceeaşi valoare juridică ca şi Tratatelor, aceasta devine drept primar, drept originar al Uniunii, având deci aceeaşi valoare „constituţională" ca şi tratatele. Tratatul Constituţional se distingea de tradiţionalele tratate europene în principal prin faptul că el conţinea în corpul său, cum am mai spus în partea a II-a, Catalogul Drepturilor Fundamentale[1]. Acesta era, cum am văzut deja, unul dintre elementele principale care permiteau aprecierea caracterului material de Constituţie a Tratatului[2]. Tratatul de la Lisabona revine la logica tratatelor tradiţionale, prin neincluderea în corpul său a Cartei Drepturilor Fundamentale, deşi menţine obligativitatea sa juridică.

În termeni materiali, prin Tratatul de la Lisabona sunt însă salvate atât Carta, cât şi obligativitatea sa juridică. Este adevărat că neincluderea textului său în Tratat afectează vizibilitatea Cartei în faţa cetăţeanului şi asta se face pe zona sensibilă, cea a drepturilor lui în faţa Uniunii. Ásta explică de ce Parlamentul, dorind să crească vizibilitatea importanţei juridice a Cartei, a decis proclamarea sa solemnă de către preşedinţii celor trei instituţii europene, Parlament, Comisie şi Consiliu[3]. În aceeaşi direcţie se înscrie şi decizia de a fi publicată în *Monitorul Oficial*[4]. În acest fel, Carta a fost formal proclamată, pentru a doua oară, de către preşedintele Parlamentului European, Pottering, al Consiliului, José Sócrates, şi al Comisiei, Durão Barroso.

---

1. Referitor la constituţionalizarea Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, a se vedea Florence BENOÎT-ROHMER, „Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 261-284 ; Laurence BURGORGUE-LARSEN, „Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, vol. 40, no 5-6, 2004, pp. 663-690 ; Marc CARRILLO, „Los Derechos Fundamentales en la Constitución Europea", în José VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, *op. cit.*, pp. 199-216 ; Concha ESCOBAR HERNÁNDEZ, „Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea : breve nota introductoria", *Revista General de Derecho Europeo*, no 3, 2004 ; Tania GROPPI, „La codificación de los derechos en la Constitución Europea", *Revista de Derecho Político*, no 65, 2006, pp. 27-60 ; Bernadette LEBAUT-FERRARESE şi Michaël KARPENSCHIF, „La «constitutionnalisation" de la Charte : un acte fondamental pour l'Union européenne", în Christian PHILIP şi Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 125-161 ; Javier ROLDÁN BARBERO, „La Carta de Derechos Fundamentales de la UE : su estatuto constitucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 16, 2003, pp. 943-991 ; Blanca RODRÍGUEZ RUÍZ, „La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea : acordes y desacuerdos", în Esperanza GÓMEZ CORONA (coord.), *Una Constitución para la ciudadanía europea*, Navarra, Aranzadi, 2004, pp. 179-193 ; Christos L. ROZAKIS, „The extension of European Human Rights protection under a Constitution for Europe and the new Institutional Balances", în Georgios DIMITRAKOPOULOS şi Georgios KREMLIS (eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, *op. cit.*, pp. 69-90.
2. Trebuie amintit că propunerea de Constituţie a Parlamentului European din 1994 (Proiectul Oreja-Hermann) conţinea, de asemenea, un catalog de drepturi fundamentale înţeles ca element distinctiv faţă de tratatele în vigoare la acel moment. A se vedea PARLAMENTO EUROPEO, *Proyecto de Constitución de la Unión Europea. Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero de 1994*, 10 februarie 1994 (A3-0064/94).
3. PARLAMENTO EUROPEO, *Decisión sobre la aprobación por el Parlamento Europeo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 25 noiembrie 2007, P6_TA(2007)0573.
4. DO C 303/17.12.2007, p. 1.

Existenţa şi obligativitatea juridică a acestui catalog de drepturi aduce vizibilitate angajamentului european faţă de drepturile fundamentale şi faţă de securitatea lor juridică, oferind totodată o protecţie sporită cetăţenilor europeni prin regularizarea unor noi drepturi, neincluse în cataloagele naţionale. Se întăreşte astfel considerabil sistemul actual de protecţie jurisprudenţială compus din dezvoltarea dreptului comunitar pe baza soluţiilor date de către CJ în diferite cazuri. Presupune, în plus, o importantă contribuţie la identitatea europeană, deoarece face vizibile valorile împărtăşite ale proiectului european. Creşte, de asemenea, vectorul democratic pe măsură ce exerciţiul puterii politice europene este supus unor criterii riguroase şi vizibile de control.

Carta, obligativitatea sa juridică sunt alte semne ale explicitării naturii politice a modelului european, un model ce îndeplineşte standardele democratice. Constituţionalizarea Cartei, susţine Udo di Fabio, nu numai că restrânge autoritatea publică europeană în beneficiul protejării libertăţii, dar asigură şi premisele statului bunăstării la nivelul supranaţional de acţiune[1]. Intervine în sfera centrală a responsabilităţii statelor membre, adică atunci când vorbim despre coeziune şi acţiune socială, despre recunoaşterea dreptului la asistenţă socială sau la locuinţă, cât şi la asigurarea unei existenţe decente pentru cei lipsiţi de resurse. Merge până acolo încât se referă la dreptul de acces la serviciile de căutare a locurilor de muncă sau la drepturilor celor în vârstă.

Ultima problemă care se pune în relaţia cu protecţia drepturilor fundamentale este cea a mijloacelor juridice puse la dispoziţia cetăţeanului[2]. În cursul dezbaterii constituţionale s-a respins ideea de a se crea o specie de recurs în apărare prin care să se protejeze drepturile fundamentale, dar au fost realizate o serie de reforme minore ce au ca efect o uşoară extindere a legitimităţii active a persoanelor de a prezenta orice plângere faţă de actele legislative sau executive europene[3]. Tratatul de la Lisabona, prin modificarea art 263 TCE, extinde accesul persoanelor la recurs, bazându-se, în special, pe o distincţie referitoare la actele legislative şi executive. Astfel, pentru actele legislative se menţine criteriul actual că persoanele pot să interpună recursul lor doar dacă sunt destinatarele actului sau dacă actul în chestiune le afectează direct şi individual. În schimb, referitor la actele executive, se reclamă doar ca acestea să le afecteze direct şi să nu includă măsuri executorii[4]. Obligativitatea juridică a Cartei oferă deci nu numai o

1. Udo DI FABIO, „The European Constitutional Treaty : An Analysis", *op. cit.*, pp. 945-956, p. 946.
2. Jorge PUEYO LOSA, „Sobre el sistema de control judicial en la Constitución Europea", în ***, *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp.1145-1168, esp. las pp. 1166-1167.
3. Gil-Carlos Rodriguez Iglesias susţine această abordare, el spunând că, „în practică, ar fi dificil şi artificial să distingem problemele legate de drepturile fundamentale în cadrul general al procedurilor prevăzute în tratate. În cazul în care respectivele proceduri se consideră insuficiente, se pot îmbunătăţi în general, nu numai cele care se referă la drepturile fundamentale" – Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, „Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 137-149, p. 147.
4. Pentru profesorul Rodriguez Iglesias, această abordare reprezintă abordarea corectă, deoarece facilitează accesul persoanelor la Curtea de Justiţie în cazuri problematice, fără a altera principiul fundamental că protecţia juridică a drepturilor pe care ordinea juridică comunitară o atribuie persoanelor este garantată în principal de către judecătorii şi tribunalele naţionale şi

dimensiune juridică angajamentului Uniunii faţă de drepturile fundamentale, dar şi garanţii majore şi securitate juridică faţă de drepturile fundamentale în Uniune.

7.3. Drepturile recunoscute: o contribuţie a Cartei

Carta Drepturilor Fundamentale a fost redactată de către prima Convenţie de-a lungul anului 2000. Obiectivul iniţial al redactării unei Carte de Drepturi era cel de a face vizibil angajamentul Uniunii Europene de respectare a drepturilor fundamentale[1]. Carta este deci primul catalog de drepturi fundamentale al UE, elaborat pe baza prevederilor Convenţiei Europene a Drepturilor Omului şi a tradiţiilor constituţionale comune ale statelor membre. Acest document nu realiza o codificare propriu-zisă a drepturilor provenite din sursele citate, Convenţia realizând doar o actualizare a lor, o încorporare a jurisprudenţei acumulate, în unele cazuri, iar, în altele, o simplă includere a unor drepturi descrise în tratatele Comunităţilor sau ale Uniunii Europene. Se mai adăugau unele prevederi din dreptul derivat comunitar sau se adaptau drepturile existente la unele progrese ştiinţifice sau tehnice.

Carta era împărţită pe şapte titluri, ultimul referindu-se la dispoziţiile de interpretare şi aplicare ale Cartei. În acest sens trebuie subliniat că, conform art. 51, Carta se aplică „instituţiilor, organelor şi organismelor Uniunii, respectându-se principiul subsidiarităţii, dar şi statelor membre, ori de câte ori era aplicat dreptul Uniunii". Beneficiază de aceste drepturi toate persoanele rezidente în UE, excepţia de la această prevedere generală fiind prevăzută în Titlul V, cu referire la cetăţenie, caz în care doar cetăţenii comunitari beneficiază de acest drept. Mai trebuie spus că Tratatul de la Lisabona menţinea decizia CIG 2004 de a include explicaţiile Prezidiului, elaborate simultan cu Carta, pentru a servi drept criteriu de interpretare a acesteia[2].

Primele şase titluri ale Cartei regularizează drepturile şi principiile recunoscute. Astfel, această parte este organizată în jurul unor valori care îi dau unitate.

Astfel, Titlul I se referă la „demnitate" şi include inviolabilitatea demnităţii umane, dreptul la viaţă, la integritatea persoanei, interzicerea torturii şi a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, cât şi interzicerea sclaviei şi a muncii forţate.

Titlul II, dedicat „libertăţilor", regularizează dreptul la libertate şi securitate, respectul faţă de viaţa privată şi familie, protecţia datelor personale, dreptul de a te căsători şi a întemeia o familie, libertatea de gândire, conştiinţă şi religie, libertatea de expresie şi informare, libertatea de a te reuni şi asocia, libertatea artelor şi ştiinţei, dreptul la

---

doar în subsidiar de către cele europene. Roldan Barbeo, dimpotrivă, deplânge lipsa prevederii unui recurs specific de protecţie a drepturilor fundamentale şi consideră că regularizarea dreptului de acces a persoanelor la Tribunalul European este insuficientă şi „reduce, indiscutabil, vigoarea democratică a Uniunii şi apropierea sa juridică de cetăţeni" – Gil-Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS, „Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", *op. cit.*, p. 148 şi Javier ROLDÁN BARBERO, „La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional", *op. cit.*, p. 966.

1. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Colonia, 3-4 iunie 1999, puntos 44 y 45.
2. De aceea, explicarea „Cartei Drepturilor Fundamentale" a fost prezentată simultan cu documentul propriu-zis, Carta – vezi DO C 303/17.12.2007, p. 17

educaţie, libertatea profesională şi dreptul la muncă, libertatea antreprenorială, dreptul la proprietate, dreptul la azil, protecţia în cazul expulzării, extrădării sau readmisiei.

Titlul III se referă la „egalitate" şi recunoaşte drepturi precum egalitatea în faţa legii, nediscriminarea, diversitatea culturală, religioasă şi lingvistică, egalitatea între femei şi bărbaţi, drepturile copilului, ale persoanelor în vârstă, integrarea persoanelor cu dizabilităţi.

Titlul IV, aflat sub umbrela valorii cunoscute ca „solidaritatea", include drepturi şi principii precum dreptul la informare şi consiliere a muncitorilor la locul de muncă, dreptul la negociere şi acţiune colectivă, dreptul de acces la serviciile de plasare pentru găsirea unor noi locuri de muncă, protecţia în cazul concedierilor nejustificate, asigurarea unor condiţii de muncă juste şi echitabile, interzicerea muncii infantile şi protecţia tinerilor la locul de muncă, viaţa familială şi cea profesională, securitatea socială şi ajutorul social, protecţia sănătăţii, accesul la serviciile de interes economic general, protecţia mediului şi a consumatorilor.

Titlul V adună drepturi de „cetăţenie" derivate din condiţia de cetăţean al Uniunii. Aceste drepturi sunt: cel de a alege şi a fi ales, sufragiu activ şi pasiv, la alegerile pentru PE şi la cele locale, dreptul la o bună administraţie, dreptul de acces la documente, dreptul la Avocatul Poporului, dreptul la petiţie, libertatea de circulaţie şi rezidenţă, protecţia diplomatică şi consulară.

În fine, Titlul VI se referă la justiţie şi include dreptul la tutelă judiciară efectivă şi la un judecător imparţial, principiile de legalitate şi proporţionalitate a delictelor şi pedepselor, dreptul de a nu fi judecat sau condamnat penal de două ori pentru aceeaşi infracţiune.

Prin această iniţiativă, UE a decis să facă vizibil angajamentul său faţă de respectarea drepturilor fundamentale, reiterându-şi astfel caracterul politic şi democratic. Protecţia drepturilor fundamentale este parte a contractului social care leagă Uniunea cu subiecţii săi, cetăţenii, ceea ce constituie una din legitimizările sale[1]. UE se legitimează doar în măsura în care oferă protecţie suficientă drepturilor fudamentale garantate. În acest sens, Concha Escobar susţine că noutăţile Tratatului-Constituţie menţin, de fapt, tendinţa referitoare la drepturile omului în UE de la Amsterdam încoace: pe de o parte, dau legitimitate şi, pe de alta, acţionează drept criterii de legalitate a acţiunii europene[2].

Toate aceste aprecieri rămân de actualitate şi pentru Tratatul de la Lisabona.

7.4. Excepţiile britanică şi poloneză

Am văzut că Tratatul de la Lisabona, „confirmând caracterul juridic angajant al Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, a salvat conţinutul celei de-a II-a părţi a Tratatului prin care se stabilea o Constituţie pentru Europa"[3]. Trebuie să subliniem însă

1. A se vedea, în acest sens, Gráinne de BÚRCA şi Jo Beatrix ASCHENBRENNER, „European Constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights", *Columbia Journal of European Law*, vol. 9, no 3, 2003, pp. 355-382.
2. Concha ESCOBAR HERNÁNDEZ, „Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea: breve nota introductoria", *op. cit.*
3. *Decisión sobre la aprobación por el Parlamento Europeo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 25 noiembrie 2007 P6_TA(2007)0573; Considerando A.

şi existenţa de excepţii de la regimul de obligativitate juridică a Cartei. Statele exceptate sunt Marea Britanie şi Polonia.

În ceea ce o priveşte, Marea Britanie se opusese obligativităţii juridice a Cartei încă din timpul redactării acesteia. În Consiliul European de la Biarritz, din octombrie 2000, a şi reuşit, cu sprijinul altor state, aprobarea pe care o dorea: aceea de a nu avea, pentru ea, valoare juridică angajantă. Solicitarea Marii Britanii se datora următoarelor trei motive principale: includerea unor drepturi sociale în Cartă, refuzul supralegalizării drepturilor fundamentale printr-o Declaraţie de Drepturi, teama de un eventual caracter federalizator al Cartei[1]. De altfel, în tot timpul procesului de constituire a Convenţiei, dar şi în timpul CIG 2004, Marea Britanie a încercat, prin toate mijloacele, să obţină menţinerea *statu-quo*-ului de la Nisa, care aprobase o Cartă având doar valoare politică. În timpul negocierilor nu a reuşit dorita menţinere a *statu-quo*-ului, dar a reuşit introducerea explicaţiilor elaborate de către Prezidiul Convenţiei drept criteriu de interpretate al Cartei. Importanţa pe care Marea Britanie o atribuia acestor explicaţii are legătură directă cu Titlul „Solidaritate", deoarece în acesta se face o distincţie clară între drepturile obligatorii ce trebuie respectate şi simplele principii care ghidau acţiunea instituţiilor implicate în aplicarea Cartei.

Tony Blair, în ultima sa acţiune comunitară ca prim-ministru al Marii Britanii, a reuşit – cu ocazia renegocierilor anterioare Consiliului European din iunie 2007, obţinerea excepţiei de aplicare a Cartei pentru ţara sa, excepţie ce se regăseşte în Protocolul anexă la Tratat.

De-a lungul CIG, Polonia, la rândul ei, a aderat la acelaşi Protocol, acţiune ce avea ca efect o anumită nuanţare a obligaţiilor pe care această ţară le avea faţă de aplicarea prevederilor Cartei[2].

Protocolul relevă tradiţionala preocupare britanică faţă de drepturi economice şi sociale garantate la nivelul UE, iar paragraful al doilea al articolului citat stabilea, în acest sens, că, „în particular şi pentru a nu lăsa loc la interpretări, nimic din dispoziţiile Titlului IV al Cartei nu poate crea drepturi care să poată fi invocate în faţa organelor jurisdicţionale din Polonia sau Marea Britanie, doar dacă şi în măsura în care Polonia şi Marea Britanie au prevăzute asemenea drepturi în legislaţia naţională". Cel de-al doilea articol al Protocolului stabilea şi el că „dacă o dispoziţie a Cartei se referă la legislaţii şi practici naţionale, se va aplica în Polonia sau Marea Britanie doar în măsura în care drepturile şi principiile pe care le conţine sunt recunoscute în legislaţia şi practica judiciară a Poloniei sau Marii Britanii".

Obiectivul Marii Britanii în raport cu acest Protocol era să evite atribuirea, de către Cartă, Curţii de Justiţie sau tribunalelor naţionale a unor noi puteri în aprobarea de derogări sau în reinterpretarea dreptului britanic, incluzând legislaţia muncii şi cea socială[3]. Această prudenţă demonstra suspiciunea britanică faţă de posibilitatea reală, în

1. Luis María DÍEZ-PICAZO, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, p. 22.
2. *Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea al Reino Unido y Polonia*, Protocolo no 4 anexo al Tratado de Lisboa.
3. HOUSE OF LORDS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, European Union Intergovernmental Conference: *Government Responses to the Committee's Thirty-fifth Report of Session 2006-7 and the Committee's Third Report of Session 2007-08*, 12 decembrie 2007, p. 3; http://www.parliament.uk.

opinia sa, de a fi utilizată Carta pentru a extinde competenţele sau drepturile Curţii de Justiţie[1]. Este, astfel, evidenţiată suspiciunea britanică faţă de rolul activ al Curţii de Justiţie, care, de multe ori în trecut, extinsese, prin jurisprudenţa sa, drepturile şi principiile prevăzute în tratate. Se dorea, astfel, o Cartă care să nu fie sursă de noi drepturi, nici de noi obligaţii pentru Marea Britanie. Mai trebuie spus că, într-o anumită măsură, putem considera acţiunea Marii Britanii oarecum inutilă, având în vedere că, de-a lungul timpului, obţinuse adoptarea unei serii de dispoziţii orizontale ce împiedicau derivarea de noi competenţe pentru Uniune ca urmare a aplicării prevederilor Cartei[2].

Polonia a decis să se alăture Protocolului britanic sau, mai bine zis, orientărilor sale generale, deoarece, într-o declaraţie anexă la Tratat, referitoare la Protocolul de aplicare al Cartei, afirmă, spre deosebire de Marea Britanie, că respectă pe deplin drepturile sociale şi ale lucrătorilor, aşa cum sunt acestea stabilite în dreptul Uniunii şi în Titlul IV al Cartei[3]. Dar Polonia a inclus şi o altă declaraţie referitoare la Cartă, în care se afirmă că existenţa Cartei „nu afectează dreptul statelor membre de a avea propria legislaţie în sectorul moralei publice, al dreptului familiei, al protecţiei demnităţii umane şi al respectului integrităţii umane, fizice şi morale". Acest Protocol exprimă preocupările guvernului polonez ce negociase de-a lungul CIG, un guvern condus de un partid tradiţionalist, Lege şi Justiţie, al fraţilor Kaczyński.

Protocolul are consecinţe practice asupra drepturilor cetăţenilor britanici şi polonezi chiar şi în cazul în care acţiunile lor sunt specifice dreptului Uniunii, limitând aplicarea Cartei. Cetăţenii britanici şi polonezi nu pot solicia tribunalelor lor naţionale protecţia drepturilor recunoscute de către Cartă în cazul în care, în aplicarea dreptului Uniunii, legislaţia sau practica administrativă din ţările lor le încalcă. Efectul direct al acestei dispoziţii este acela că cetăţenii acestor două state au un nivel de protecţie mai scăzut decât restul cetăţenilor comunitari. De aceea putem spune că, după Tratatul de la Lisabona, Carta a devenit un instrument cu „valoare juridică variabilă"[4].

---

1. A se vedea în acest sens argumentele ministrului pentru Afaceri Europene, Murphy, expuse în faţa Comitetului Uniunii Europene a Camerei: HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, „Impact of the Reform Traty on the Institutions of the EU", *Corrected Oral Evidence given by Mr. Jim Murphy, a Member of the House of Commons, Minister for Europe, Ms. Shan Morgan, Director, EU, Mr. Paul Berman, Legal Adviser and Mr. Martin Shearman, Common Foreign Security Policy Group, Foreign and Commonwealth Office*, 18 decembrie 2007, pp. 29-30, http://www.parliament.uk.
2. A se vedea argumentaţia lui John Keer, în acelaşi Raport citat anterior, HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, „Impact of the Reform Traty on the Institutions of the EU", *op. cit.*, p. 31.
3. *Declaración de la república de Polonia relativa al Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido*, Declaración no 62 anexa al Tratado de Lisboa.
4. Nicolas GROS-VERHEYDE, „Une Charte à valeur juridique variable", *Europolitique*, no 3407, 7 noiembrie 2007, p. 13.

7.5. Aderarea Uniunii la Convenția Europeană a Drepturilor Omului

Tratatul de la Lisabona preia fără modificări dispoziția Tratatului Constituțional care atribuia Uniunii competența de a adera la Convenția de la Roma a Drepturilor Omului din 1950 (CEDH), convenție ce funcționează, așa cum știm, la nivelul Consiliului Europei. Această convenție, la care au aderat toate statele membre ale UE, reprezintă un instrument internațional de garantare a protecției drepturilor fundamentale de către puterile politice europene. Competența de aderare a UE reiterează angajamentul acesteia față de respectarea și protejarea drepturilor fundamentale, având în vedere că, dacă aderă, UE cedează unei instituții internaționale din afara UE posibilitatea de a-i fi controlată acțiunea instituțiilor comunitare în materie de drepturi fundamentale.

Problema aderării Comunității/Uniunii Europene la CEDH era însă veche. Consecință a căderii Zidului Berlinului și a dezvoltării dimensiunii politice la nivelul UE, încă din anul 1994 s-a pus problema aderării CE la Convenția din 1950. Curtea de Justiție, întrebată în legătură cu această posibilitate, a dat un răspuns negativ, argumentând că Tratatele Comunitare nu atribuiau Comunităților Europene competențe explicite în materie de drepturi ale omului, altfel spus, că CE nu avea capacitatea de a adera la respectiva Convenție[1]. În 1995, grupul de reflecție Westendorp, care a pregătit CIG 1996, a studiat posibilitatea ca reforma să includă redactarea unui catalog de drepturi ale UE, precum și atribuirea explicită de competențe în vederea aderării CE la CEDH[2]. Cum știm, în final ambele chestiuni au fost „lăsate pe dinafară" de către CIG Amsterdam. Convenția Europeană, în schimb, a stabilit, fără mari dificultăți, necesitatea ca Uniunea să capete competența de a adera la CEDH[3]. Această aderare nu va modifica competențele Uniunii, definite prin tratate. Se stabilesc, în acest sens, exact aceleași exigențe precum cele solicitate statelor: garantarea controlului internațional referitor la respectarea de către Uniune a drepturilor fundamentale ale cetățenilor săi. Mai trebuie spus că instituțiile

1. *Dictamen del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 2/94, 28 martie 1996, „adhesión de la Comunidad a la Convención de salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales" (Rep. 1996, p. I-1759). Pentru valorificarea științifică a acestei decizii, a se consulta: Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ, „Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica?", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 23, no 3, septembrie-decembrie 1996, pp. 817-837.
2. *Informe del Grupo de Reflexión Westendorp de preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996*, 5 decembrie 1995 (SN 520/95 [REFLEX 21]).
3. Legat de aderarea Uniunii la Convenție, a se vedea: Jean-Paul COSTA, „La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhesion de l'Union européenne à la Convention", *European University Institute (Florence) Law Department*, 2004; Philippe MANIN, „L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", în Lucia Serena ROSSI (coord.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, *op. cit.*, pp. 247-264; José PUENTE EGIDO, „¿Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de los Derechos Humanos? Cuestión disputada", în ***, *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, *op. cit.*, pp. 1119-1144.

europene şi analiştii europeni solicitaseră, de-a lungul timpului, în nenumărate ocazii, aderarea UE la Convenţie[1].

Tratatul de la Lisabona include, în plus, un protocol referitor la această dispoziţie[2]. În art. 1 al acestui Protocol, se stabileşte că acordul de aderare va prezerva caracteristicile Uniunii şi ale Dreptului European. În principal, aceasta se referă la modalităţile de participare ale Uniunii în instanţele de control ale Convenţiei şi la mecanismele prin care se garantează corectitudinea acţiunii în cazul reclamaţiilor formulate de către state terţe sau al celor individuale faţă de statele membre, Uniune sau amândouă, după caz.

În art. 2 al Protocolului se reiterează că acest acord nu poate afecta competenţele Uniunii, nici situaţia particulară a statelor membre. În fine, art. 3 afirmă că acordul nu poate limita competenţa Curţii de Justiţie de a examina controversele legate de interpretarea sau aplicarea tratatelor.

Tratatul de la Lisabona reiterează competenţa Uniunii de a adera la CEDO, ceea ce, în opinia noastră, presupune un important impuls în dezvoltarea dimensiunii democratice a Uniunii. Procedural, Decizia de semnare a acordului de aderare prevede unanimitatea Consiliului şi Avizul favorabil al PE (art. 218 al TFUE). Această decizie intră în vigoare doar după ratificarea sa de către statele membre, conform normelor lor constituţionale.

Aderarea nu va fi uşoară, conform unor autori, deoarece există deja unele probleme precum revizuirea „Statutului de la Londra"[3], pentru ca Uniunea să poată face parte din Consiliul Europei[4]. De asemenea, se avertizează asupra conflictelor de jurisdicţie ce pot apărea între Curţile de Justiţie de la Luxemburg şi Strasbourg, cât şi asupra problemelor ce pot deriva din existenţa unei jurisdicţii „pe deasupra" Curţii Europene de Justiţie. Beneficiile politice nu păreau suficiente în raport cu obstacolele juridice, motiv pentru care a şi fost aprobată realizarea unui Raport referitor la încorporarea Uniunii în CEDH şi la problemele ce trebuie depăşite[5].

---

1. Dintre poziţiile instituţiilor europene favorabile aderării, numim următoarele: COMMISSION EUROPÉENNE, *Memorándum concernant l'adhésion des Communautés européennes à la CEDH*, 4 aprilie 1979 (*Bull. CE*, suppl. 2/79); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Ponentes: Andrew Duff y Johannes Voggenhuber), 16 martie 2000 (A5-0064/2000), http://www.europarl.eu.int. Entre los autores que defendían esta opción, véase: Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, „La búsqueda de una solución normativa a la protección de los derechos humanos en la Unión Europea", în ***, *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro Homenaje a D. José Giménez y Martínez de Carvajal*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 323-336.
2. *Protocolo sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, Protocolo no 35 anexo al Tratado de Lisboa.
3. Aluzie la documentul cunoscut sub numele „Statutul Consiliului Europei", semnat la Londra la 5 mai 1949 (n. tr.).
4. A se vedea, în acest sens, Philippe MANIN, „L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", *op. cit.*, pp. 255-259.
5. Jean-Claude JUNCKER (Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg), *Council of Europe-European Union: „A sole ambition for the European continent"*, Report to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, 11 aprilie 2006, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2006/04/11conseil_europe/index.htm.

Unul dintre punctele forte ale Tratatului de la Lisabona este deci democratizarea structurilor UE prin îmbunătăţirea protecţiei şi garantării drepturilor fundamentale. Progrese fundamentale în acest sens s-au realizat prin stabilirea obligativităţii juridice a Cartei Drepturilor Fundamentale ale UE şi prin clauza ce permite aderarea Uniunii la CEDH. Deplângem, evident, excepţiile britanică şi poloneză în aplicarea Cartei, excepţii ce se repercutează negativ asupra cetăţenilor acestor state cărora UE nu le poate garanta toate drepturile de care se bucură cetăţenii din restul statelor membre.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a cincea

INSTITUȚII ŞI COMPETENȚE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 8

Reforma instituțională conform Tratatului de la Lisabona : creşterea eficacității

8.1. O reformă instituțională ambițioasă

Inovaţiile în materie instituţională cuprinse, deopotrivă, în Constituţie şi în Tratatul de la Lisabona reprezintă, probabil, cea mai importantă reformă a arhitecturii instituţionale de la crearea Comunităţilor. Este răspunsul Uniunii la o dublă provocare şi necesitate : pe de o parte, continuarea democratizării sistemului european de luare a deciziilor, întărindu-se caracterul său participativ şi transparenţa ; pe de alta, adaptarea sistemului instituţional gândit pentru şase state membre la numărul tot mai mare de state membre, garantându-se, în acelaşi timp, o Uniune eficace şi în aceste condiţii.

Dată fiind presiunea extinderii, reforma instituţională a Uniunii Europene se găsea pe ordinea de zi a CIG-urilor încă din anul 1996. Lipsa acordurilor politice a făcut ca reforma să fie amânată pentru următoarea CIG, cea din anul 2000, convocată, practic, pentru a rezolva această chestiune. Reforma instituţională realizată prin Tratatul de la Nisa a fost însă insuficientă, apreciere aproape unanimă a analiştilor şi a PE. Marile probleme instituţionale rămâneau nerezolvate, ceea ce se realizase fiind o acţiune minimală de pregătire formală a extinderii. Evident, în aceste condiţii, Declaraţia 23 nu includea şi reflecţia asupra unui nou model instituţional, chestiune ce ar fi trebuit să se afle pe agenda Nisa[1].

Confirmarea aprecierilor de mai sus a venit de la reflecţia prilejuită de dezbaterile privind viitorul Europei, care a scos în evidenţă cu claritate nemulţumirile faţă de „mica reformă" de la Nisa. S-a iniţiat un nou mod de înţelegere a problemei reformei instituţionale a unei Uniuni de 30 de membri, având competenţe în sfera politicilor înalte, cu un sistem european de guvernanţă stabilit categoric insuficient prin tratatele originare şi care ar trebui să răspundă chiar la întrebarea dacă nu ar fi necesară crearea unui guvern european cu un profil politic mai accentuat[2].

1. Declaraţia 23 afirmă: „Conferinţa decide ca, în Concluziile Conferinţei Reprezentanţilor Guvernelor statelor membre, să se precizeze că se deschide drumul extinderii Uniunii Europene şi să se sublinieze că, prin ratificarea Tratatului de la Nisa, UE va realiza schimbările instituţionale necesare aderării de noi state membre" – *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración no 23 anexa al Tratado de Niza, punto 2. Es el documento no 4 del Anexo I.
2. Jean-Louis QUERMONNE, *La question du gouvernement européen*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches NO 20, noiembrie 2002, http : // www.notre-europe.asso.fr.

Declaraţia de la Laeken decidea şi ea că trebuia reconsiderat întregul dosar instituţional, în scopul realizării unei Uniuni mai democratice, transparentă şi eficientă[1]. La rândul său, primul obiectiv al Convenţiei îl constituia combaterea aşa-numitului deficit democratic în scopul apropierii instituţiilor de cetăţean şi a îmbunătăţirii transparenţei acestora. Al doilea obiectiv fundamental urmărit era cel al eficientizării Uniunii, cu conştiinţa faptului că într-o Uniune cu 25-27 de state membre, succesul Uniunii depindea de capacitatea acesteia de a lua decizii. De aceea era fundamentală întărirea leadershipului politic, construcţia unor instituţii capabile să definească adecvat obiectivele strategice şi să le traducă în acţiuni concrete.

Dosarul instituţional al Convenţiei nu a urmat însă metoda Convenţiei, adică nu a fost obiect al dezbaterii – în faza de ascultare – şi nici obiect de studiu al grupurilor de lucru[2]. Discuţia ce ar fi trebui să aibă loc în sânul Convenţiei s-a desfăşurat însă în afara acesteia, având la bază diferitele propuneri ale şefilor de stat şi guvern, propunerea finală conţinând multe dintre consideraţiile documentului cunoscut ca reprezentând „Contribuţia franco-germană la arhitectura instituţională"[3]. Această manieră de a discuta reforma instituţională a permis pătrunderea în interiorul Convenţiei a dinamicii interguvernamentale de reformă. Lipsa timpului necesar unei aplecări serioase asupra unei chestiuni sensibile şi importante precum cea a reformei instituţionale a făcut să se ajungă la un consens minimal şi superficial[4].

Au fost acceptate diferite propuneri, unele doar pentru a nu fi ratat obiectivul final al Convenţiei, dovada acestei situaţii constituind-o revizuirea şi modificarea de către CIG a unora dintre acordurile Convenţiei[5]. Discuţiile asupra reformei instituţionale au ocupat

1. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, *op.cit.*
2. Particularităţile discuţiei referitoare la reforma instituţiilor ce a condus, pe căi diferite de cele ale modelului Convenţiei şi în care dinamica interguvernamentală a avut un protagonism fundamental, se vor examina în capitolul VI.
3. Joschka FISCHER şi Dominique de VILLEPIN, *Contribución francoalemana sobre la arquitectura institucional*, Contribución no 192, 16 ianuarie 2003 (CONV 489/03).
4. Două elemente ne duc la concluzia că nu a existat un adevărat consens în sânul Convenţiei cu privire la dosarul instituţional. Pe de o parte, declaraţia publică a ministrului spaniol de Externe din epocă, Ana de Palacio, făcută în Sesiunea finală a Convenţiei din 13 iunie 2005 cu referire la propunerea Convenţiei Europene de modificare a votului prin majoritate calificată: „Guvernul spaniol are o mare rezervă asupra propunerii instituţionale a textului pe care dumneavoastră, domnule preşedinte, doriţi să-l prezentaţi Consiliului European de la Salonic". La rândul ei, reprezentanta guvernului polonez, Danuta Hübner, într-o formă mai puţin dură, afirmă însă acelaşi lucru când spunea că „guvernul ei acordă maximă atenţie problemei majorităţii calificate ce va rezulta din Convenţie". A se vedea Ana de PALACIO şi Danuta HÜBNER, *Transcripción literal de la sesión plenaria de la Convención Europea*, 13 iunie 2003, http://www.europarl.europa.eu/Europe2004. Pe de altă parte, în zilele finale ale Convenţiei, a fost prezentată o nouă contribuţie ce se bucură de sprijinul mai multor membri ai acesteia şi care apăra, împotriva propunerii formale a Convenţiei privind compoziţia Comisiei, ideea existenţei, în continuare, a câte unui comisar pentru fiecare stat membru. Vezi Jens-Peter BONDE y 118 firmas más, *Cada Estado miembro tendrá un representante en la Comisión*, Contribución no 372, 27 iunie 2003 (CONV 819/03).
5. O viziune mai largă asupra arhitecturii instituţionale – în Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, „Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", în Jorge PUEYO LOSA (coord.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2004, pp. 83-127; Claude BLUMANN, „Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution

cea mai mare parte a lucrărilor CIG, ajungându-se la un acord final care nu poate fi atribuit, cum spuneam, Convenției, ci diferitelor propuneri făcute în cadrul Convenției, dar corectate de către CIG.

Recuperarea esențială a prevederilor Constituției Europene este vizibilă în cazul reformei instituționale a Uniunii Europene. Astfel, Tratatul de la Lisabona preia aproape fără modificări prevederile reformei instituțiilor, aprobată prin Tratatul Constituțional. Există mici modificări tehnice și politice[1], care reflectă procesul politic realizat în ultimii ani, dar elementele-cheie ale reformei se păstrează aproape fără schimbări.

Între acestea din urmă se află schimbarea denumirii ministrului Afacerilor Externe ale Uniunii în Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, consecință a eliminării trăsăturilor constituționale din Tratatul de la Lisabona. Pe de altă parte, ca rezultat al renegocierii textului de către statele membre, unele dintre acestea au obținut niște concesii. Astfel, Polonia a obținut amânarea până în anul 2017 a intrării în vigoare a noului sistem de majoritate calificată, Consiliul fiind cel care va decide în acest sens. Italia, la rândul ei, dorind un eurodeputat în plus, a obținut ridicarea numărului de eurodeputați de la 750 la 751.

Aprecierea reformei instituționale realizate prin Tratatul de la Lisabona este totuna cu compararea rezultatelor CIG 2004 cu formulările din Tratatul Constituțional, având în vedere că acestea din urmă se regăsesc, în cea mai mare parte, și în Lisabona[2]. Aprecierea

---

pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 345-374 ; Tony BROWN, „Achieving Balance : Institutions and Member States", The Federal Trust, ianuarie 2004 ; Cécile BRUNET, „À la recherche d'un gouvernement européen", în Christian PHILIP și Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 91-124 ; Paul CRAIG, „The Constitutional Treaty : Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order", *EUI Working Paper Law*, no 7, 2004 ; Alan DASHWOOD și Angus JOHNSTON, „The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol 41, no 6, decembrie 2004, pp. 1481-1518 ; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, „El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172 ; Jean-Paul JACQUÉ, „The Principle of Institutional Balance", *Common Market Law Review*, vol 41, no 2, aprilie 2004, pp. 383-392 ; KOOPMANS, Tim, „Rethinking the Institutional System", în Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN și Steven BLOCKMANS (eds.), *The European Union : an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Haga, Asser Press, 2004, pp. 23-34 ; MANGAS MARTÍN, Araceli, „El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", în *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824 ; Jean-Louis QUERMONNE, „Les défis d'ordre institutionnel lancés à l'Union européenne", *L'Europe en formation*, no 2, 2003, pp. 11-23 ; Lucia Serena ROSSI, „Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 117-144.

1. Între îmbunătățirile tehnice se poate cita prevederea Tratatului de la Lisabona potrivit căreia UE nu distinge între instituții de caracter general și „alte instituții", incluzând în același articol, noul articol 13 al TUE, toate instituțiile Uniunii, adică PE, Consiliul European, Consiliul, Comisia Europeană, Curtea de Justiție, BCE și Curtea de Conturi.
2. Există multe și relevante analize doctrinare asupra reformei instituționale realizate prin Tratatul Constituțional, precum Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, „Las instituciones en la

generală arată că există multe elemente de continuitate. Nu au fost create instituţii noi şi nici nu a fost modificat rolul acestora în luarea deciziloril. Cu toate acestea, există şi noutăţi, unele atât de importante, încât doar după câţiva ani de aplicare vom vedea dacă şi în ce măsură vor fi afectate trăsăturile esenţiale ale actualului sistem instituţional. Se pot cita drept exemple de elemente ce pot altera actualul echilibru instituţional crearea preşedinţiei permanente a Consiliului European sau apariţia figurii noului Înalt Reprezentant pentru Acţiunea Externă. Vom examina unele dintre aceste inovaţii, centrându-ne exclusiv pe instituţiile ce dau protagonism dialogului interinstituţional, adică PE, Consiliul European, Consiliul şi Comisia Europeană.

8.2. Parlamentul European: codecizia în adoptarea legislației europene

Parlamentul European este marele câştigător al revizuirii Tratatului de la Lisabona, aşa cum a fost şi cu ocazia altor reforme instituţionale. Într-un fel, este un proces legitim de a atribui puteri crescânde PE, având în vedere că reprezintă instituţional cetăţenii Uniunii. La sfârşitul acestei reforme, PE iese drept colegiuitor şi cu deplină autoritate bugetară, în ambele cazuri la acelaşi nivel ca şi Consiliul.

Vorbind despre PE, putem afirma că are loc o explicitare a rolului său fundamental în funcţionarea instituţională a UE, poziţie datorată înţelegerii sale ca reprezentant al legitimităţii cetăţeneşti. Astfel, art. 14.1 al TUE stabileşte că „PE va exercita împreună

Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", în Jorge PUEYO LOSA (coord.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2004, pp. 83-127; Claude BLUMANN, „Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 345-374; Alan DASHWOOD şi Angus JOHNSTON, „The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol 41, no 6, decembrie 2004, pp. 1481-1518; Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, „El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172; Jean-Paul JACQUÉ, „Les institutions", în Marianne DONY şi Emmanuelle BRIBOSIA (eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Universté, 2005, pp. 141-168; Tim KOOPMANS, „Rethinking the Institutional System", în Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN şi Steven BLOCKMANS (eds.), *The European Union: An Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Haga, Asser Press, 2004, pp. 23-34; MANGAS MARTÍN, Araceli, „El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", în *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 805-824; Lucia Serena ROSSI, „Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 117-144.

1. Despre continuitate, Araceli Mangas susţine că „nu există un nou model instituţional. Coordonatele de bază se menţin, chiar dacă evoluează, în acelaşi fel în care anterioarele reforme au adăugat sau modificat şi organizat echilibrele. Sistemul sau modelul continuă să fie complex sau multipolar, cu numeroase şi evidente inderdependenţe între instituţii şi diversele interese legitime" – Araceli MANGAS MARTÍN, *La Constitución Europea*, *op. cit.*, 2005, p. 98.

cu Consiliul funcția legislativă și cea bugetară. Va exercita funcții de control politic și consultative, în condițiile stabilite de Constituție. Va alege, de asemenea, președintele Comisiei»[1]. Această nouă paritate legislativă PE-Consiliu reflectă în practica decizională dubla legitimitate a Uniunii, de state și de cetățeni, chiar dacă această dublă legitimitate a fost „dosită" prin Tratatul de la Lisabona. Expresie a principiului democrației reprezentative, „de aici înainte cetățenii vor percepe cu claritate că legea europeană este adoptată de către Camera care îi reprezintă, dar și de către Camera ce reprezintă statele"[2].

PE apare întărit prin extinderea funcțiilor sale. Prin generalizarea procedurii de codecizie, înțeleasă nu ca procedură legislativă extraordinară, ci, dimpotrivă, ordinară, dar și prin simplificarea sa, PE obține practic aceeași putere de decizie ca și Consiliul. Mai trebuie amintit că această procedură legislativă ordinară a fost extinsă la un mare număr de decizii noi. În egală măsură este extins și numărul cazurilor în care este obligatorie aprobarea PE în cazul procedurilor speciale sau în cele legate de încheierea acordurilor internaționale.

Referitor la cadrul financiar multianual și la bugetul Uniunii, competențele sale bugetare se extind prin dispariția distincției dintre cheltuielile obligatorii (CO) și cele neobligatorii (CNO), în acest fel PE fiind pe „picior de egalitate" cu Consiliul. Este, în plus, obligatorie aprobarea parlamentară, unde se pronunță majoritatea membrilor săi pentru procedura de aprobare a perspectivei financiare multianuale.

Alt sector în care PE dobândește puteri considerabile este cel al politicii constituționale, mai precis în revizuirea tratatelor. În art. 48 al TUE, Parlamentului European îi este atribuit, pentru prima dată în istoria UE, dreptul la inițiativă în revizuirea Tratatelor și dreptul de participare la reformele UE. Acesta din urmă rezultă din constituționalizarea metodei Convenției ca și cale de revizuire a Tratatelor. De asemenea, în cazul unei decizii negative a Consiliului privind convocarea Convenției în vederea realizării reformei, sub motivul existenței unei probleme de mică amploare ce nu necesită convocarea, este nevoie și de avizul prealabil al PE. În cazul aplicării „pasarelelor", este, de asemenea, obligatoriu avizul anterior al acestuia, prin votul majorității membrilor săi. În fine, pentru cazul revizuirii simplificate a Părții a III-a, este prevăzută doar consultarea PE, și nu un aviz formal, ca în celelalte situații descrise.

Tratatul de la Lisabona recunoaște, în plus, puterea de decizie a PE prin implicarea sa în domenii altă dată în competența exclusivă a Consiliului sau în care era prevăzută doar consultarea parlamentară. Este vorba de decizii precum cea de instaurare a cooperării consolidate, de utilizare a clauzei de flexibilitate, privind cooperarea polițienească și judiciară în materie penală sau unele decizii ce permit extinderea domeniului de aplicare a Tratatului pentru cazul viitoarei Procuraturi Europene.

Aspectul cel mai discutat – atât în timpul redactării Constituției, cât și în cel al renegocierii Tratatului de la Lisabona – al reformei PE a fost cel referitor la compoziția și atribuirea locurilor. Referitor la situația existentă la acel moment, Constituția prevedea

1. Acest articol trebuie interpretat împreună cu art. 10.2. al TUE, unde, stabilindu-se că funcționarea Uniunii se bazează pe democrația reprezentativă, se stabilește dubla reprezentare, cea directă a cetățenilor prin intermediul PE și cea a statelor, deci, indirect, tot a cetățenilor, prin intermediul Consiliului/Consiliului European.
2. COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, p. 29.

ridicarea numărului de locuri la 750, cât şi o corecţie a distribuţiei, astfel încât să avem un număr minim de 6 – faţă de 4 – şi unul maxim de 96 – faţă de 99[1]. Revizuirea numărului minim şi maxim de locuri întăreşte reprezentativitatea statelor mijlocii şi mici în PE, ceea ce înseamnă şi creşterea puterii acestora, dacă avem în vedere că, prin revizuirea făcută de Constituţie, PE are noi puteri legislative, puteri ce-l fac egalul Consiliului din acest punct de vedere[2].

Tratatul-Constituţie renunţase să fixeze în textul său numărul de locuri al fiecărui stat membru, distribuţia urmând a face obiectul unei decizii a Consiliului European, luată prin unanimitate şi la iniţiativa PE. Această dispoziţie atribuia sistemului flexibilitate, astfel încât nu era nevoie să fie revizuite tratatele în vederea redistribuirii locurilor de fiecare dată când avea loc o extindere. O asemenea procedură permitea, în plus, atribuirea locurilor fără a se apela la ratificările naţionale, inclusiv pentru cazurile în care nu ar fi vorba de noi aderări, ci de redistribuiri necesare din alte cauze, precum retragerea unui stat membru sau schimbări demografice relevate dintr-un stat membru.

Tratatul de la Lisabona preia aceasata regulă de atribuire a locurilor. În acest sens, CIG 2007 a repartizat numărului de locuri pentru legislatura 2009-2013 plecându-se de la presupunerea că noul Tratat va fi intrat în vigoare până la alegerile din iunie 2009. În negocieri, Italia a cerul un loc mai mult pentru a se menţine echilibrul dintre ea, pe de o parte, şi, pe de alta, Franţa şi Marea Britanie. Concesia făcută Italiei a făcut ca numărul de eurodeputaţi să fie nu de 750, ci de 751[3].

Cel mai relevant aspect în revizuirea PE îl reprezintă deci creşterea substanţială a atribuţiilor sale, atât legislative, cât şi bugetare, dar şi ca parte a puterii constituante a Uniunii Europene. Tratatul de la Lisabona continuă şi încununează chiar tendinţa reformelor anterioare de încorporare a legitimităţii cetăţeneşti – reprezentată de către PE – în puterile legislative şi bugetare comunitare, înţelegând această încorporare ca parte a tendinţei continue de democratizare a sistemului decizional european.

8.3. Consiliul European: comunitarizare?

O noutate a Constituţiei şi, deopotrivă, a Tratatului de la Lisabona este considerarea, pentru prima dată de la apariţia sa, a Consiliului European ca instituţie a Uniunii şi, în consecinţă, trecerea sa sub imperiul regulilor din sistem[4]. Regularizarea Consiliului European apare în art. 15 al TUE, alături de celelalte instituţii comunitare unde se şi dispune că funcţia sa este să dea Uniunii impulsurile necesare dezvoltării şi să definească

1. Articolul 189 TCE stabilea că numărul total de locuri nu va depăşi 732, chiar dacă, în realitate, de la 1 ianuarie 2007, PE avea deja 785 de deputaţi, ca urmare a aderării celor două state, România şi Bulgaria, la jumătatea legislaturii.
2. În opinia noastră, această creştere a puterii de decizie a statelor mici şi mijlocii în PE este echilibrată de adoptarea altei decizii, aceea a dublei majorităţi în Consiliu, care avantajează statele populate. Altfel spus, s-a produs o revizuire, compensată însă, la cei doi poli ai deciziei.
3. Astfel, art. 14 al TUE modificat de Lisabona arată că „numărul său nu va trece de 750 plus preşedintele".
4. În acest sens, apare ca important faptul că deciziile sale vor fi supuse controlului judiciar, aşa cum se arată în art. 263 şi 265 ale TFUE.

orientările şi priorităţile politice generale. Se adaugă că nu va avea funcţie legislativă, funcţie ce corespunde, în continuare, Consiliului.

O noutate o constituie şi crearea funcţiei de preşedinte permanent al Consiliului European, având un mandat de doi ani şi jumătate. Este propunerea cunoscută ca „ABC (D)", făcută în timpul Convenţiei de către liderii principalelor state comunitare[1]. Crearea acestei funcţii avea ca obiectiv întărirea leadershipului construcţiei europene şi asigurarea continuităţii în activitatea Consiliului European. Apărătorii acestei idei o consideră fundamentală pentru continuitatea impulsului politic al UE, ceea ce, afirmă ei, nu permitea sistemul preşedinţiilor semestriale. Detractorii se tem – dimpotrivă – că această măsură poate avea ca efect reducerea funcţiilor Comisiei Europene.

Atribuţiile preşedintelui permanent al Consiliului European, conform art. 15.6 al TUE, sunt următoarele:

- de a prezida şi impulsiona activitatea Consiliului European;
- de a veghea, în colaborare cu preşedintele Comisiei şi bazându-se pe activitatea CAGRE, la pregătirea şi continuitatea activităţii Consiliului European;
- de a facilita coeziunea şi consensul în sânul Consiliului European.

Este prevăzută, de asemenea, obligativitatea de a prezenta în PE, la sfârşitul fiecărei reuniuni a Consiliului European, un raport şi să-şi asume reprezentarea externă a UE în zona PESC. Are şi interdicţii, precum aceea de a deţine simultan un mandat naţional. Faptul că nu a fost interzisă explicit simultaneitatea a două funcţii comunitare face ca federaliştii să viseze pentru viitor un preşedinte de Comisie care să fie şi preşedinte permanent al Consiliului European.

Prin crearea acestei funcţii se urmărea, între altele, asigurarea continuităţii, vizibilităţii şi coerenţei reprezentării europene atât în interiorul Uniunii, cât şi în exterior. Există convingerea că aceasta va fi finalitatea acţiunii prin care se „dota" Uniunea cu o „faţă vizibilă" pe care cetăţenii să o poată identifica cu şefia Consiliului European.

Prezenţa preşedintelui permanent al Consiliului European modifică natura acestei instituţii, începând cu permanenţa ei, ceea ce astăzi nu se întâmplă. Logic, aceasta va avea consecinţe asupra echilibrului şi dialogului interinstituţional, deoarece un nou actor politic intră în joc. În final, chiar această inovare poate modifica caracterul interguvernamental al instituţiei: să ne gândim că, pentru prima oară, în fruntea instituţiei vom avea o persoană ce nu reprezintă interesul unui stat. Atribuţiile sale – de a conduce instituţia şi de a obţine consensul prin reunirea intereselor comune ale statelor membre – pot determina schimbarea dinamicii instituţiei, de la una explicit interguvernamentală la una ce se îndreaptă spre „comunitarizare". Timpul, personalitatea primilor preşedinţi permanenţi ai Consiliului European şi practica politică vor decide dacă va fi aşa sau nu.

1. Reamintim că în timpul Convenţiei s-a vorbit de „propunerea ABC", denumire ce avea la bază iniţialele şefilor de stat şi guvern din Spania, Marea Britanie şi Franţa (Aznar, Blair şi Chirac) aceştia fiind cei ce erau consideraţi, la acel moment, „prezidenţiabilii Europei". Odată ce respectiva propunere – a unui preşedinte permanent al Consiliului European – a fost adoptată, în urma unei propuneri franco-germane –, numele a fost modificat, adăugându-se şi D, de la „Deutschland", de această dată deoarece nemţii nu aveau „un nume".

8.4. Consiliul: creşterea eficacităţii

Principalele noutăţi în funcţionarea Consiliului urmăresc îmbunătăţirea eficacităţii în condiţiile creşterii permanente a numărului membrilor săi. Este vorba, în principal, despre substituirea actualului sistem al preşedinţiilor turnante semestriale şi adoptarea unei noi scheme de vot în cazul majorităţii calificate. Acelaşi obiectiv al creşterii eficacităţii deciziei în Uniunea Europeană a stat la baza deciziei de a extinde numărul deciziilor Consiliului, ce vor trece de la unanimitate la majoritate calificată[1]. Altă noutate se referă la îmbunătăţirea funcţionării democratice şi transparente a Consiliului – şi aici vorbim despre obligaţia de a se publica lucrările Consiliului atunci când acesta acţionează ca legiuitor.

Problema păstrării sau eliminării preşedinţiilor semestriale turnante ale diferitelor formaţiuni ale Consiliului de Miniştri s-a pus în paralel cu cea referitoare la preşedinţia permanentă a Consiliului European. Fiind „parte a înţelegerii", s-au stabilit următoarele:

- menţinerea actualului sistem pentru majoritatea formaţiunilor Consiliului;
- organizarea acestor preşedinţii, pe „echipe de trei state";
- stabilirea a două preşedinţii permanente: Consiliul de Afaceri Generale şi Relaţii Externe (CAGRE), ce va fi condus de către ministrul de Afaceri Externe al UE[2], şi Eurogrup, formaţiunea Consiliul de Afaceri Economice şi Financiare (ECOFIN), ce reuneşte doar membrii zonei euro, ce îşi va desemna un preşedinte permanent.

Noul calcul al majorităţii calificate a constituit, la rândul său, una dintre chestiunile dificile ale procesului constituţional. Ca să înţelegem miza, este suficient să reamintim că o problemă asemănătoare a determinat eşecul CIG de la Bruxelles din anul 2003, cu efecte negative asupra impulsului politic al procesului constituţional. Reamintim propunerea Convenţiei Europene: un sistem de dublă majoritate – de state şi popoare –, propunere pe care CIG a modificat-o uşor, astfel încât o regăsim, pe fond, şi în Tratatul de la Lisabona. Astfel, art. 16.4 TUE stabileşte că „majoritatea calificată este dată de 55% dintre membrii Consiliului, reprezentând cel puţin 15 dintre aceştia, dacă populaţia acestora reprezintă cel puţin 65% din populaţia Uniunii"[3]. Renegocierea poloneză,

1. Rămân încă o serie de decizii supuse unanimităţii, precum PESC, deciziile politice referitoare la sistem în ansamblul său, pasarelele, procedura de revizuire a Tratatelor de către CIG, cazul *red lines* trasate de către unele state membre (fiscalitatea, securitatea socială a lucrătorilor imigranţi sau cultura, între altele).
2. A se vedea art 16.9 al TUE. Mai trebuie precizat că din fiecare „echipă" fac parte trei state membre care îşi coordonează acţiunile şi urmăresc realizarea unui aceluiaşi program comun. Această iniţiativă se aplică din ianuarie 2006 şi a început cu grupul Germania, Portugalia şi Slovenia.
3. În cazul în care propunerea nu este a Uniunii sau a ministrului Afacerilor Externe, procentele cresc, decizia fiind aprobată de 72% din membrii consiliului, care trebuie să reunească 65% din populaţia Uniunii. Condiţiile pentru formarea unei minorităţi de blocaj devin mai dure, fiind de asemenea necesari cel puţin patru membri ai Consiliului. Se împiedică astfel ca deciziile Consiliului să poată fi împiedicate de trei dintre statele mari ale UE, căci se consideră imposibil ca patru dintre acestea să se unească într-o asemenea întreprindere. Se include, de asemenea, un mecanism similar celui de la Ioannina, adică dacă un număr semnificativ de state au rezerve faţă de adoptarea unei decizii, se amână luarea acesteia şi se continuă discuţiile până la găsirea unei soluţii acceptate de către toţi.

realizată cu ocazia CIG 2007, a dus la amânarea intrării în vigoare a acestei prevederi până în 2014. În plus, se stabilește că, până la 31 martie 2017, orice stat poate solicita menținerea actualului sistem de adoptare a legislației europene[1].

Acest model de dublă majoritate prezintă avantajele eficacității și adaptabilității. Față de dificilul sistem al triplei majorități stabilit la Nisa, astăzi în vigoare, cu această formulă este mult mai ușoară luarea deciziilor, reducându-se, totodată, posibilitățile de blocaj ale acestora[2]. Are, de asemenea, avantajul indubitabil de a fi un sistem mult mai transparent pentru cetățeanul european, permițându-i acestuia în orice moment să cunoască, cu ușurință, modul în care a fost luată decizia, ce state au aprobat-o sau ce populație reunesc acestea. Se adaugă avantajul adaptabilității, deoarece, renunțându-se la ponderea voturilor, nu mai este necesară revizuirea regulilor ori de câte ori se produc extinderi ale UE. În fine, se produce o anumită democratizare în luarea deciziilor Consiliului, recunoscându-se indirect, prin ponderea votului fiecărui guvern, ponderea populației respectivului stat în totalul cetățenilor UE.

8.5. Comisia: modificări indirecte care îi pot altera natura

Comisia este marele perdant al reformei instituționale, fiind singura instituție care nu a ieșit întărită din această reformă. Două sunt totuși capitolele la care a fost realizată o anumită reformă, ambele urmărind consolidarea dimensiunii democratice și creșterea eficacității funcționării sale:

- alegerea sa de către PE;
- compoziția.

Referitor la prima, va crește influența PE în alegerea Comisiei, deoarece Tratatul de la Lisabona stabilește că Consiliul European propune candidatul său pentru funcția de președinte al Comisiei „în acord cu rezultatele alegerilor pentru PE"[3]. Pare un progres spre o Comisie mai politică, și nu doar tehnică, dar el nu este foarte spectaculos dacă ne gândim că dreptul de a formula propuneri pentru președintele Comisiei rămâne în continuare privilegiul Consiliului European.

Acest mic pas înainte permite însă partidelor politice europene să facă și ele un pas înainte în personalizarea politicii europene. Poate deveni, astfel, realitate o veche propunere a lui Delors ca partidele să nominalizeze înainte de începerea alegerilor

1. Art. 3 al Protocolului referitor la dispozițiile tranzitorii, Protocolul no 36, anexă a Tratatului de la Lisabona.
2. Într-o interesantă analiză, se calculează eficiența diferitelor metode de luare a deciziilor de către Consiliu și se ajunge la concluzia că formula dublei majorități este mai eficace decât cea de la Nisa, deoarece facilitează formarea coalițiilor câștigătoare și face mai dificilă formarea minorităților de blocaj – Richard BALDWIN și Mika WIDGREN, „Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC Discard Giscard", *CEPS Policy Brief*, no 37, august 2003, http://www.ceps.be.
3. Trebuie arătat că, în alegerea președintelui Comisiei Barroso din 2004, PE a cerut respectarea acestei dispoziții, susținând că nu va vota un candidat ce nu ar fi aparținut partidului majoritar în Cameră, partid care era PPE.

europene un „cap de listă" ce ar urma să devină președinte al Comisiei[1]. Evident, Consiliul European nu ar putea ignora o asemenea numire. Acest element, aparent neimportant, s-ar putea converti într-o oportunitate pentru o parlamentarizare și o democratizare reale ale Comisiei.

Problema compoziției Comisiei a constituit și ea un subiect polemic al dezbaterii constituționale:

- eficacitatea recomandă o Comisie redusă;
- reprezentativitatea recomandă menținerea principiului „un comisar – o țară".

Constituția a optat, în final, pentru o Comisie redusă, formulă pe care o menține și Tratatul de la Lisabona. Este vorba despre o Comisie compusă din 2/3 din numărul statelor membre, în care intră și președintele și vicepreședintele-ministru de Externe[2]. Reducerea numărului de comisari nu va intra însă în vigoare decât la 1 noiembrie 2014, asigurându-se astfel ca prima Comisie a Tratatului de la Lisabona să mențină reprezentativitatea, adică principiul „un comisar – o țară". Noul articol 17.5 al TUE stabilește ca, printr-o declarație a Consiliului European, să fie stabilit un sistem de rotație între statele membre, în condiții de egalitate a ordinului rotirilor fiecărui stat, astfel încât acesta să reflecte diversitatea demografică și geografică a Uniunii.

Reforma întărește puterile președintelui în atribuirea demnităților membrilor Comisiei și repartizarea funcțiilor. Acest lucru pare fundamental, deoarece ar putea duce la existența unor comisii mai omogene și eficace față de situația actuală când, prin impunerea de către statele membre a comisarilor pe care îi doresc, dar și din împărțirea dinainte între statele membre a domeniilor de competență ale Comisiei, avem de-a face cu un mozaic deseori eterogen. Indirect, puterile Comisiei apar întărite prin Tratatul-Constituție, deoarece, extinzându-se considerabil majoritatea calificată și codecizia prin procedura legislativă ordinară, Comisia are de jucat un rol mai important în medierea interinstituțională și în acțiunea sa de inițiator legislativ.

În final, nu putem să nu facem o referință la consecințele posibile pentru natura și funcționarea Comisiei prin crearea postului de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate. Acesta va fi numit și mandatat simultan de către Consiliul pentru afaceri PESC, pe de o parte, și, pe de alta, de către Comisie. El va fi comisar de relații externe și vicepreședinte al Comisiei. Deși prezintă reale avantaje din punctul de vedere al coerenței, eficacității și vizibilității acțiunii externe, caracterul său de comisar și vicepreședinte al Comisiei, pe de o parte, și, pe de alta, de președinte permanent al CAGRE poate modifica însă natura și funcționarea sa.

---

1. În mai 1998, Fundația „Nôtre Europe" creată de către Jacques Delors a prezentat o propunere la care au subscris eminente personalități europene, precum Giuliano Amato, Felipe Gonzales, Mario Soares, Ruud Lubbers, Karl Lamers, Jordi Pujol și Etienne Davignon, între alții, prin care se propunea consolidarea legitimității Comisiei prin alegerea directă a președintelui acesteia. Se sublinia că nu era necesară modificarea Tratatelor, ci doar ca pricipalele partide europene să prezinte un candidat la președinția Comisiei și un program de guvernare, iar Consiliul European să se angajeze că va numi ca președinte al Comisiei pe candidatul listei celei mai votate în PE. A se vedea FUNDACIÓN NOTRE EUROPE, *Propuesta sobre la elección por sufragio universal directo del Presidente de la Comisión Europea*, 18 mai 1998, publicada en: *Agence Europe*, no 2089, 27 mai 1998.
2. Într-o Uniune de 27 de state membre, Comisia ar avea 18 membri, incluzând președintele și vicepreședintele.

Pentru prima dată, instituțiile comune încetează să mai fie etanșe, fiind dificil de anticipat în ce măsură va afecta acest lucru relațiile interinstituționale și echilibrul dintre ele, dar pare de netăgăduit că va avea efecte în acest sens. Această reflecție se poate extinde și spre Serviciul European de Acțiune Externă, care va sprijini munca Înaltului Reprezentant și care, conform Tratatului, va fi format din funcționari ai serviciilor competente din Secretariatul General al Consiliului și ai Comisiei, dar și din personal al ministerelor de Afaceri Externe ale statelor membre detașate la acest veritabil „minister european" de Externe.

Tradiționala colegialitate a Comisiei apare și ea afectată, deoarece Înaltul Reprezentant nu este un comisar egal cu ceilalți, ci are o legitimitate specială și sporită prin faptul că este numit direct de către Consiliu. Trebuie să ne gândim, de asemenea, că independența Comisiei poate fi alterată, în special când este vorba de afaceri externe, având în vedere că unul dintre membrii săi trebuie să accepte, dacă va fi cazul, instrucțiuni și de la statele membre. Este sigur că acest risc există pentru PESC, dar realitatea oferă nenumărate exemple de cât este de greu să separi PESC de acțiunea externă. De asemenea, trebuie să ne întrebăm în legătură cu ierarhia dintre vicepreședintele și președintele Comisiei și în legătură cu competențele nu foarte clar separate ale acestora în materie de reprezentare externă. Repercusiunea reală asupra Comisiei a acestor noutăți se va putea comensura doar după câțiva ani și va depinde, ca și în cazul anterior analizat, de personalitatea primului Înalt Reprezentant și a primului președinte al Comisiei de după aplicarea acestei decizii.

8.6. Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate: simbolul ambiguității

Una dintre inovațiile fundamentale ale Constituției Europene este crearea funcției de ministru de Afaceri Externe al Uniunii Europene, având menirea de a dirija politica externă europeană și de a-i conferi coerență, vizibilitatea și eficacitatea care îi lipseau. Tratatul de la Lisabona își asumă în totalitate această noutate instituțională, chiar dacă modifică numele, deoarece denumirea „ministru" avea conotații statale prea puternice pentru unele state membre. Funcțiile, competențele și responsabilitățile rămân însă intacte față de cele stabilite prin Tratatul Constituțional. Noua denumire, Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate, poate să ducă la confuzie, având în vedere asemănarea sa cu actualul nume al lui „Mister PESC" (Înalt reprezentant pentru PESC). Poziția instituțională și competențele nu sunt foarte diferite, chiar dacă există anumite nuanțe. Vom analiza în acest capitol doar caracterul instituțional, lăsând pentru capitolul de Politică Externă analiza dimensiunii și a semnificației acestui domeniu politic al UE.

Ideea de a exista un unic reprezentant al politicii externe europene sub o formulă de *double chapeau* a aparut în timpul dezbaterilor Convenției Europene[1]. Era vorba de

1. Acest caracter a fost gândit de către Consiliu și Comisie, dar îl regăsim și în analize științifice, precum cea a lui Paz de Andres, care îl și numește „noul Ianus european"; a se vedea Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARIA, „El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?", *op. cit.*, p. 195.

reunirea funcţiei de Comisar de relaţii externe şi a celei de Înalt Reprezentant pentru PESC în scopul dotării Uniunii cu unitate şi coerenţă în întreaga acţiune externă europeană. Această chestiune s-a dezbătut în grupul de lucru „Acţiune externă", ideea fiind progresiv acceptată de către toţi membrii Convenţiei şi mai ales, încet-încet, şi de către statele membre[1]. Vorbim despre una dintre contribuţiile cele mai importante ale Convenţiei, pe care CIG a modificat-o doar din dorinţa de a perfecţiona şi mai mult descrierea profilului său politic şi de a reglementa mai coerent problemele derivate din apartenenţa sa la două instituţii, precum Consiliul şi Comisia. CIG 2007, la rându-i, i-a schimbat numele din ministru de Externe în cel de Înalt Reprezentant al UE pentru Acţiune Externă şi Politică de Securitate.

De acord cu art. 18.1, noul Înalt Reprezentant este numit de către Consiliul European prin majoritate calificată şi cu aprobarea preşedintelui Comisiei. Consiliul European poate să decidă încetarea mandatului prin aceeaşi procedură. O declaraţie introdusă de către CIG 2004 stabilea că, atunci când se depun candidaturi pentru preşedintele Comisiei, preşedintele permanent al Consiliului European şi ministrul de Externe al UE, Consiliul European va lua în considerare echilibrul geografic şi demografic[2]. CIG 2007 a adoptat o altă declaraţie referitoare la numirea Înaltului Reprezentant, prevăzută a intra în vigoare odată cu Tratatul de la Lisabona[3]. Această declaraţie stabileşte obligativitatea consultărilor cu PE pe durata lucrărilor pregătitoare numirii noului Înalt Reprezentant. Mandatul Înaltului Reprezentant, numit după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, va dura până la epuizarea mandatului Comisiei în funcţie la acel moment. Legat de Înaltul Reprezentant, al cărui mandat trebuia să înceapă în noiembrie 2009, se proceda conform art. 17 şi 18 TUE.

Misiunea fundamentală a noului Înalt Reprezentant este cea de a formula şi a pune în practică acţiunea externă în întregul ei şi de a reprezenta Uniunea în zona sa de competenţă, adică acţiunea externă şi de securitate. Înaltul Reprezentant va avea competenţe atât în relaţia cu PESC-ul, cât şi în politica de apărare sau în aspectele comunitare ale relaţiilor externe. Conform art. 18.2, va fi în fruntea politicii externe şi de securitate comună a Uniunii, iar în relaţia cu PESC şi PESA va contribui, prin propunerile sale, la formularea acestora şi le va executa ca mandatar al Consiliului de Miniştri[4]. De asemenea, va prezida CAGRE.

În cealaltă alteritate, de vicepreşedinte al Comisiei, va avea misiunile de relaţii externe ca atare şi de coordonare a celorlalte aspecte legate de acţiunea externă a UE. Ca

---

1. Curios este că nu era de acord cu ea nici Comisarul de Afaceri Externe Chris Patten şi nici Mister PESC, Javier Solana. Audiaţi fiind de Grupul de Lucru, aceştia au spus că preferau sistemul existent la acel moment. A se vedea GRUPO DE TRABAJO VII „ACCIÓN EXTERIOR", *Nota resumida de la reunión*, 8 octombrie 2002 (CONV 342/02) şi GRUPO DE TRABAJO VII „ACCIÓN EXTERIOR", *Nota resumida de la reunión*, 15 octombrie 2002 (CONV 356/02). Ana de Palacio, membră a Convenţiei şi ministră de Externe a Spaniei, ia în considerare, de asemenea, problematica aceasta a dublei funcţii de Înalt Reprezentant şi membru al Comisiei, un membru al Comisiei care, în plus, prezidează Consiliul de Afaceri Externe: Ana DE PALACIO, „La Convención Europea, un gran avance", *Política Exterior*, no 91, 2003, p. 91.
2. *Declaración relativa a los apartados 5 y 6 del artículo 15; apartados 6 y 7 del artículo 17, y artículo 18 del Tratado de la Unión Europea*, Declaración no 6 anexa al Tratado de Lisboa.
3. *Declaración relativa al artículo 18 del Tratado de la Unión Europea*, Declaración no 12 anexa al Tratado de Lisboa.
4. Funcţiile Înaltului Reprezentant referitoare la PESC se găsesc detaliate în art. 27 TUE.

membru al Comisiei, Înaltul Reprezentant trebuie să se supună procedurilor care se folosesc în funcţionarea Comisiei. Altfel spus, trebuie să demisioneze în cazul în care Comisia o face, ca urmare a unui vot de cenzură în PE, dar şi preşedintele Comisiei poate să-i solicite demisia dacă există un acord prealabil al Consiliului European. În funcţiile sale, Înaltul Reprezentant va fi sprijinit de către Serviciul European de Acţiune Externă, o instituţie hibridă, aşa cum arătam[1].

Aportul fundamental al creării Înaltului Reprezentant al Uniunii sub conceptul de *double chapeau* sprijinit de către Serviciul european de acţiune externă va fi adus prin instaurarea unei administraţii unice pentru PESC în totalitatea sa, care se va ocupa atât de formularea, cât şi de executarea acesteia, dar şi de reprezentarea externă a UE. Ar trebui ca atât coerenţa întregului acţiunii externe, cât şi vizibilitatea UE pe scena internaţională, dar şi eficacitatea şi rapiditatea acţiunilor UE să iasă câştigătoare prin această reformă. Toate acestea sunt importante având în vedere că, aşa cum a demonstrat-o practica, este realmente dificil să se poată stabili o linie de separare între aspectele interguvernamentale şi comunitare ale acţiunii externe.

În opinia noastră, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate, cu acest caracter hibrid al său, răspunde modelului federalismului interguvernamental: pe de o parte, Înaltul Reprezentant este rezultatul dublei legitimităţi, cea europeană şi cea a statelor membre, pe de alta, sfera sa de acţiune şi competenţele variază şi se realizează prin metode diferite, după caz, când este vorba despre politici comunitare sau de PESC, respectiv PESA, aflate încă sub semnul interguvernamentalismului[2]. Aportul său va fi esenţial în evitarea incoerenţelor şi suprapunerilor atât de dese în activitatea celor două sectoare ale politicii externe europene[3].

Analiştii apreciau în general ca pozitivă crearea funcţiei de ministru european al Afacerilor Externe – astăzi Înaltul Reprezentant. Au fost depuse mari speranţe în

1. Art. 27.3 TUE
2. În opinia lui Chopin, existenţa ministrului de Afaceri Externe răspunde celor două logici care au definit construcţia europeană: cea comunitară şi cea interguvernamentală – vezi Thierry CHOPIN, „La Convention: un moment constituant pour l'Europe?", *Politique étrangère*, nos 3-4, 2003, pp. 1-11, p. 9.
3. Definirea şi punerea în practică a politicii externe europene de către „două administraţii" separate, ce lucrează după metode diferite, duce la unele incoerenţe ce afecteza eficacitatea PESC pe ansamblul său. Era clar că invenţia ministrului de Externe era pozitivă în acest sens. De aceea, Consiliul European decisese crearea acestei funcţii imediat ce intra în vigoare Constituţia, fără a mai fi aşteptată formarea primei comisii „de după". Decidea, de asemenea, ca primul Înalt Reprezentant să fie Javier Solana (CONSEJO EN SU FORMACIÓN DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, *Comunicado de prensa*, 29 iunie 2004 (10995/04) (Presse 214). După criza ratificării Tratatului-Constituţie, această perspectivă s-a prăbuşit, dar necesitatea de a se întări unitatea, coerenţa şi eficacitatea acţiunii externe a rămas aceeaşi. De aceea, Înaltul Reprezentant şi Comisia, existente la acel moment, au elaborat un Raport către Consiliul European în care se propuneau o serie de măsuri menite a asigura coordonarea ambelor instituţii în scopul îmbunătăţirii acţiunii externe pe ansamblul său, fără a se crea funcţia de ministru european de Externe şi nici serviciul european de acţiune externă. Această formulă era propusă şi pentru situaţia în care acestea ar fi fost create, dar întârzia punerea în practică a ideii. Consiliul European a primit cu interes propunerea şi a cerut celor două instituţii „să lucreze pe mai departe pentru punerea în practică a propunerii". A se vedea COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006 „Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad"*, 8 iunie 2006, COM(2006) 278 final.

posibilităţile pe care le are acesta de a dota Uniunea cu unitate şi coerenţă atunci când formulează şi execută acţiunea externă în totalitatea sa[1]. Se aprecia, de asemenea, aportul pe care îl va avea asupra îmbunătăţirii vizibilităţii acţiunii internaţionale a UE atât faţă de cetăţeni, cât şi faţă de statele terţe cu care UE are relaţii. Instituţiile comune, PE şi Comisia, se alăturau acestor aprecieri pozitive[2].

Desigur, unii teoreticieni avertizau asupra riscului pe care îl reprezenta această figură hibridă pentru o eventuală interguvernamentalizare a Comisiei[3]. Alţii avertizau asupra pericolului „coliziunii" celor trei personalităţi cu funcţii în materie de reprezentare externă, adică preşedintele Consiliului European, preşedintele Comisiei şi ministrul de Afaceri Externe, dar şi asupra riscului de fricţiuni cu statele membre[4]. Ca şi în celelate cazuri, în opinia noastră, efectele pe care le poate avea o figură atât de nouă în

1. Între autorii ce apreciază ca pozitivă stabilirea unui ministru european de Externe, avertizându-se, în unele cazuri, şi asupra posibilelor conflicte, a se vedea Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „Una Constitución para Europa y su política exterior común : hacer gobernable la globalización", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, WP 1/2004, 9 ianuarie 2004 ; José Luis DE CASTRO RUANO, „La Constitución Europea y los nuevos desarrollos en la Política Exterior y de Seguridad Común", în Kepa SODUPE CORCUERA (coord.), *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005, pp. 189-224, p. 210 ; Daniel THYM, *The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe*, Walter Halstein Institut, WHI Paper no 12, septembrie 2003, p. 5, http : //www.whi-berlin.de.
2. PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Asuntos Constitucionales), Informe sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental, 9 septembrie 2003, 2003/ 0902(CNS), punto 21 ; şi COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, Communication de la Commission „Une Constitution pour l'Union", 17 septembrie 2003, COM(2003)548, pp. 11-12.
3. În acest sens, Martin y Perez de Nanclares susţine că ministrul va fi un „submarin" al Consiliului în interiorul Comisiei, ce poate „mina" caracterul său singular şi/sau interguvernamentaliza întregul politicii externe comunitare. În acest sens, argumentează că există o hotărâre a statelor membre de a plasa noul Serviciu European de Acţiune Externă, incluzând toate direcţiile, chiar şi cea de Relaţii Externe a Comisiei – RELEX –, în sediul Consiliului. A se vedea, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „El Proyecto de Constitución Europea : reflexiones sobre los trabajos de la Convención", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 15, 2003, p. 561. Otros autores que advierten del riesgo de intergubernamentalización : Steven EVERTS şi Daniel KEOHANE, „The European Convention and EU Foreign Policy : Learning from Failure", *Centre for European Reform*, 2 septembrie 2003, p. 4 ; Simon DUKE, „The Convention, the Draft Constitution and External Relations : Effects and Implications for the EU and its International Role", *European Institute of Public Administration*, septembrie 2003, p. 33 ; Araceli MANGAS MARTÍN, „El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", *op. cit.*, p. 814.
4. Simon DUKE, The Convention, the draft Constitution and the External Relations : Effects and Implications for the EU and its International Role", *op. cit.*, pp. 14-17 ; Juliane KOKOTT şi Alexandra RÜTH, „The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe : Appropriate Answers to the Laeken Questions ? ", *Common Market Law Review*, vol. 40, 2003, pp. 1315-1345, p. 1337 ; Hartmut MARHOLD, „Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire", L'Europe en formation, no 3-4, 2002, pp. 7-14, p. 10 ; Alfonso MATTERA, „Les zones d'ombre du projet de Constitution dans l'architecture institutionnelle de l'Union : la composition de la Commission", *Revue du Droit de l'Union européenne*, no 1, 2003, pp. 5-12, p. 7.

funcționarea reală a instituțiilor se vor putea aprecia în toată dimensiunea lor doar după o vreme, esențiale fiind personalitatea primei persoane care va avea această funcție și relațiile pe care le va stabili cu instituțiile din jurul său.

8.7. Luarea deciziei: democrație și eficacitate

Procesul de luare a deciziei sau, dacă vreți, calea de adoptare a legislației comunitare era profund reformată prin Tratatul de la Lisabona, urmând drumul deschis de către Tratatul Constituțional. Reforma urmărește două obiective politice:

- primul, creșterea democrației prin încorporarea Parlamentului – reprezentând cetățenii europeni – în adoptarea unui număr mai mare de decizii;
- al doilea, garantarea eficacității procesului de luare a deciziilor prin extinderea numărului de decizii pe care Consiliul le va adopta prin majoritate calificată și prin simplificarea procesului legislativ.

Referitor la luarea deciziilor, prima noutate este dată de faptul că procedura pe care Tratatul de la Lisabona o numește procedură ordinară se transformă în procedură generală de adoptare a deciziilor[1]. Vorbim despre procedura cunoscută de la Maastricht sub numele de codecizie. Vorbim, practic, despre participarea, pe picior de egalitate, a PE și Consiliului în adoptarea legislației. În plus, odată cu Tratatul de la Lisabona, dispare procedura de cooperare, iar consultarea rămâne doar pentru situațiile de excepție.

Procedura de codecizie, din punct de vedere politic, este o recunoaștere a naturii federale a UE, deoarece asociază în luarea deciziei pe cei doi reprezentanți ai dublei legitimități europene – state și cetățeni. Este vorba despre o democratizare, deoarece, prin extinderea sa, PE participă la adoptarea unui număr mai mare de decizii. Prin practica generalizării procedurii legislative ordinare, codecizia adică, avem o extensie considerabilă a puterii PE care se convertește, astfel, într-un veritabil colegislator al UE. Se consolidează, astfel, tendința democratizării sistemului instituțional și a celui decizional, începută prin reformele din anul 1986 – Actul Unic European –, care recunoșteau rolul unui Parlament European ales prin sufragiu universal direct.

Luarea deciziilor și adoptarea legislației sunt, de asemenea, modificate în vederea creșterii eficacității sistemului. Primul punct în care se modifică este cel al adoptării deciziilor de către Consiliu și Consiliul European. În acest sens, trebuie subliniată o importantă creștere a numărului de decizii ce se vor lua prin majoritate calificată, față de situația anterioară, când se luau prin unanimitate[2]. Într-o Uniune de 27 de state membre, din ce în ce mai eterogenă, este foarte dificil să ai rapiditate în decizii, planând mereu pericolul de veto. Majoritatea calificată este, astfel, garanția că statele își vor flexibiliza

1. Conform PE, procedura legislativă ordinară se va aplica unui număr de 50 de noi baze juridice, ridicând, astfel, la 86 numărul total al acestora – COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, Anexo 3.
2. PE spune că sunt 44 de noi cazuri în care deciziile se iau prin majoritate calificată și nu prin unanimitate – COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, Anexo 2.

poziţiile, fiind dispuse la negocieri. Trebuie spus că, deşi se extinde considerabil majoritatea calificată, unanimitatea nu dispare, rămânând în vigoare pentru un important număr de decizii ce au de-a face cu interesul naţional a diferite state membre[1].

Altă reformă care duce la creşterea eficacităţii şi care a fost deja comentată este cea a noului sistem de dublă majoritate pentru deciziile Consiliului, măsură care poate duce la creşterea numărului posibilităţilor de adoptare a deciziilor, faţă de sistemul triplei majorităţi de la Nisa. Renegocierea Tratatului de la Lisabona, la solicitarea Poloniei, a făcut ca intrarea în vigoare a acestei prevederi să se amâne până în 2014, cu posibilitatea amânării chiar până la 31 martie 2017 dacă va exista o solicitare în acest sens din partea unui stat membru şi dacă se va aproba[2]. În plus, CIG 2007 stabilea valabilitatea Compromisului de la Ioannina, unul reformat, prin care se încearcă protejarea statelor membre care se văd marginalizate de o decizie faţă de care se găsesc în minoritate[3]. Această înţelegere garantează că se va dialoga serios înainte de a se adopta o decizie, astfel încât să fie luate în considerare toate sensibilităţile statelor membre, fie ele mari, mijlocii sau mici.

Dorinţa de realizare a eficacităţii şi democratizării decizionale a făcut ca şi procesul legislativ ordinar să fie reformat, astfel încât să se scurteze durata de adoptare a deciziilor. În acest sens, se suprimă a treia lectură şi se pun pe picior de egalitate cele două ramuri ale legislativului. Începând cu intrarea în vigoare a Lisabonei, toate deciziile trebuie să aibă aprobarea celor două ramuri ale legislativului european, fără să mai existe o poziţie predominantă a Consiliului faţă de PE.

Reforma decizională urmărea deci dotarea PE cu puteri reale, recunoscându-se, astfel, caracterul său de reprezentant al cetăţenilor europeni şi recunoscându-se, de fapt, un anumit deficit democratic al deciziilor europene. Se urmărea, de asemenea, creşterea eficacităţii sistemului prin scăderea timpului necesar adoptării deciziilor şi prin garantarea capacităţii de adoptare a deciziilor în UE.

---

1. Se menţin 72 de situaţii de decizii prin unanimitate. Sunt cazuri aparţinând PESC, aderarea la CEDO – pas înapoi faţă de Constituţie –, unele decizii de mediu, securitate socială a muncitorilor imigranţi, unele decizii de politică socială etc.
2. Tratatul prevede că sistemul de calcul al majorităţii calificate aprobat prin Tratatul de la Nisa, tripla majoritate, este valabil până la 1 noiembrie 2014. Între această dată şi 31 martie 2017, atunci când se adoptă o decizie prin majoritate calificată, dacă un stat membru o solicită, se foloseşte formula Nisa; dacă nici un stat nu face această solicitare, se subînţelege că se foloseşte noua formulă a dublei majorităţi. A se vedea *Protocolo sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra. Protocolo no 7 anexo al Tratado de Lisboa.*
3. Conform acestui Compromis, dacă ¾ din membrii Consiliului sau din populaţia Uniunii îşi semnalează opoziţia faţă de aprobarea prin majoritate calificată unui act de către Consiliu, acesta trebuie să continue dezbaterea respectivului act normativ până se ajunge, într-o perioadă rezonabilă de timp, la un acord. Această decizie este valabilă până la 31 martie 2017. După această dată, limitele minime necesare aplicării acestui acord vor scădea la 55% din numărul de state membre sau din populaţia UE pentru a putea fi blocată, prin această procedură, adoptarea unei decizii – *Decision nr. 7 del Acta Final de la CIG.*

Capitolul 9

Sistemul de competențe și controlul principiului subsidiarității: o delimitare clară și comprehensivă

9.1. Problematica delimitării competențelor: *who's who?*

Procesul constituțional ce începea prin Declarația 23 își stabilea cu unul dintre cele patru obiective-cheie „delimitarea precisă a competențelor între UE și statele membre, respectându-se principiul subsidiarității"[1]. Tratatele europene nu au inclus niciodată un catalog de competențe ale UE sau ale statelor membre, fiind fidele metodei funcționaliste. Altfel spus, erau atribuite progresiv competențe în vederea dezvoltării de politici și acțiuni comune prin care să fie îndeplinite obiectivele stabilite.

Acest sistem avea avantajul adaptabilității la circumstanțele schimbătoare, dar avea probleme, cele legate de lipsa de transparență sau de dificultatea cetățenilor de a înțelege cine ce face, *who's who*, în acest sistem politic. Claritatea cu care responsabilii politici acționează aduce un plus de valoare democrației sistemului, deoarece cetățenii pot evoca responsabilitatea guvernanților doar în măsura în care cunosc dimensiunea și conținutul responsabilităților lor.

Această prevedere a Declarației 23 a fost introdusă ca urmare a solicitării landurilor germane, care se vedeau în pericolul de a-și pierde competențele proprii din cauza acțiunii europene. S-a pus problema redactării unui catalog care să decidă care sunt competențele europene și care sunt cele aparținând statelor membre. Catalogul avea scopul de a clarifica și explicita. Există însă și teama că va avea un efect negativ, acela de a congela competențele europene și, în consecință, de a anula capacitatea Uniunii de a se adapta la necesitățile unei lumi în schimbare.

Clarificarea sistemului de competențe a devenit o temă de succes a Convenției, fiind preluată de către Constituție și Tratatul de la Lisabona. Asfel, se realizează progrese în următoarele direcții:

- stabilirea principiilor de atribuire și exercitare a competențelor de către UE;
- elaborarea unui catalog de competențe ale UE;
- definirea diferitelor nivele de competențe pe care le poate dezvolta UE[2].

1. *Declaración sobre el futuro de la Unión*, Declaración no 23 anexa al Tratado de Niza, punto 5.
2. În legatură cu așteptările diferitelor nivele guvernamentale germane față de delimitarea competențelor europene, Eiko R. THIELEMANN, „Dividing Competences: Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future", *Comparative European Politics*, vol. 2, no 3, 2004, pp. 358-374; Ingolf PERNICE și Vlad CONSTANTINESCO, „La question des compétences communautaires: vues d'Allemagne et de France", *Groupement d'études et de recherches Notre Europe*, iulie 2002.

S-a reuşit, progresiv, compatibilizarea acest sistem, pe de o parte, cu definirea pe obiective, pe de alta, astfel încât să fie asigurate dinamismul şi flexibilitatea sistemului. Catalogul aduce claritate sistemului, permiţând cetăţeanului să cunoască „cine ce face" în UE. Dat fiind consensul existent în jurul acestor decizii, CIG 2007 a inclus aceste dispoziţii în Tratatul de la Lisabona. Trebuie spus şi că divizarea pe care o operează Tratatul de la Lisabona, a respectivelor articole între TUE şi TFUE, afectează însă parţial sistematicitatea şi vizibilitatea întregului.

În legătură cu exercitarea competenţelor, Tratatul de la Lisabona preia şi o altă mare noutate a Tratatului Constituţional: crearea unei proceduri politice extraordinare *ex ante* pentru controlul aplicării principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii. În acest control politic, protagonismul îl au parlamentele naţionale, care, conform noului sistem, sunt chemate să exercite rolul de „gardieni" ai competenţelor naţionale în faţa eventualului exerciţiu abuziv al instituţiilor europene. În aceaşi logică, controlul politic al aplicării principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii poate fi, de asemenea, deschis participării puterilor legislative ale regiunilor, având competenţe legislative proprii.

9.2. Delimitarea şi catalogul competenţelor: explicitarea modelului deja existent

Tratatul de la Lisabona:

- introduce în tratate diferitele categorii de competenţe;
- le defineşte;
- enumeră principiile pe baza cărora se stabileşte delimitarea şi exercitarea lor.

Astfel, în primul rând, art. 5 al TUE regularizează principiile fundamentale ale puterii europene: principiul atribuirii, izvor al competenţelor Uniunii, şi cele ale subsidiarităţii şi proporţionalităţii, principii călăuzitoare ale exercitării competenţelor. Titlul I al TFUE, la rândul său, defineşte categoriile de competenţe existente şi enumeră sectoarele în care se exercită fiecare[1]. Delimitarea şi definirea competenţelor aduc vizibilitate şi claritate sistemului, îl democratizează, aşa cum spuneam, astfel încât cetăţeanul poate înţelege cu uşurinţă, prin simpla lectură a acestor articole, care sunt nivelul şi instituţia responsabile cu o politică sau acţiune concretă în fiecare caz în parte.

Elaborarea unui catalog de competenţe era unul dintre elementele federaliste ale Tratatului Constituţional, clarificând competenţele şi distribuirea lor, pe de o parte, şi, pe de alta, stabilind criteriile după care acestea pot fi dezvoltate. În sistemul de tratate anterior Lisabonei, aplicându-se metoda funcţionalistă, competenţele erau definite pe

1. Ne întrebăm dacă nu ar fi fost mai potrivit, din perspectiva vizibilităţii Tratatului, ca Titlul referitor la categoriile şi sectoarele de competenţă ale Uniunii să fi fost regularizate în TUE, într-un loc echivalent celui din Tratatul Constituţional. Patru articole în plus nu ar fi „încărcat" TUE, mai ales dacă avem în vedere că competenţele par a fi reguli de bază ale sistemului şi ar fi meritat un loc echivalent altor reguli de bază. Chiar dacă ar fi fost şi doar pentru păstrarea coerenţei, această soluţie era logică, având în vedere că însuşi Tratatul UE regularizează în Titlul V exercitarea uneia dintre aceste competenţe, cea de coordonare a politicilor naţionale, atunci când este vorba despre PESC.

obiective, astfel încât era permisă adaptarea nivelului de exercitare necesităţilor fiecărei etape[1]. Tratatul Constituţional elabora un catalog de competenţe care, fără a fi rigid, prezerva definirea sectorului fiecărei politici conform metodei funcţionaliste. Se combina, astfel, ce era mai bun din cele două metode, cea funcţionalistă şi cea federalistă[2].

Exerciţiul delimitării competenţelor realizat în timpul procesului constituţional a fost unul dintre cele ce au trezit mari aşteptari, dar şi mari temeri[3]. Există, de pildă, temerea că s-ar putea produce o renaţionalizare a unora dintre politicile europene şi că, prin urmare, s-ar putea face un pas înapoi în procesul integrării[4]. Cea mai mare parte a experţilor avertizau asupra pericolului adoptării unui catalog închis de competenţe, fie ele şi de tip federal, deoarece existenţa sa putea condamna capacitatea de adaptare a Uniunii Europene. Alternativa o constituia sistemul flexibil existent, ce trebuia deci menţinut[5].

---

1. În legătură cu sistemul de competenţe ale Comunităţilor Europene şi, respectiv, Uniunii Europene, Vlad CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés Européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1974; Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea. Germen iusinternacionalista versus vocación federal*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
2. În acest sens, Martin y Perez de Nanclares susţine că delimitarea competenţelor operată de către Convenţie corespunde „unei tehnici situate între catalogul material şi criteriul funcţionalist" – José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad", în Carlos CLOSA şi Natividad FERNÁNDEZ SOLA (eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 279-304, p. 285.
3. Doctrinarii, în majoritatea lor, avertizau asupra pericolului unei delimitări închise, a unei *hard list* ce ar obliga la o alegere definitivă între Uniune şi state şi nu ar permite flexibilitate şi adaptabilitate la necesităţile fiecărui moment, Stephen WEATHERILL, „Competences", în Bruno DE WITTE (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Badia Fiesolana, European University Institute, 2003, pp. 45-66; Jean-Victor LOUIS, „La Convention et l'avenir de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, no 3-4, 2002, pp. 235-241, p. 239; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 12, 2002, pp. 343-391.
4. Această teamă era justificată de însăşi Declaraţia de la Laeken, care, reflectând asupra unei mai bune repartizări şi definiri a competenţelor Uniunii Europene, lua în considerare posibilitatea „renaţionalizării": „trebuie clarificată repartizarea competenţelor între Uniune şi statele membre, simplificând-o şi ajustând-o conform marilor provocări pe care le are în faţa sa Uniunea. Aceasta poate însemna atât retrocedarea către statele membre a unor angajamente, dar şi atribuirea de noi funcţii Uniunii sau extinderea competenţelor existente" – CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, *op. cit.*
5. Armin VON BOGDANDI şi Jürgen BAST, „El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma", în Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA şi Ricardo ALONSO GARCÍA (coord.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002, pp. 19-67; Javier DÍEZ-HOCHLEITNER, „El futuro sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma", în Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA şi Ricardo y ALONSO GARCÍA (coord.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 85-102; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia", *op. cit.*

Sistemul de competenţe dezvoltat de Tratatul de la Lisabona preia propunerea Convenţiei Europene, fără a-i altera nici orientarea, nici conţinutul material. Revenim spunând doar că fragmentarea temei între cele două tratate (art. 5 TUE şi Titlul 1 al TFUE) alterează într-o oarecare măsură claritatea acestora. Este astfel oarecum minată intenţia de a face vizibile şi logice principiile ce ghidează competenţele, diferitele lor categorii, precum şi lista sectoarelor pe care acestea le deservesc. În pofida acestor limite ale Tratatului de la Lisabona, se fac progrese în sistematizarea delimitării şi exercitării puterii în UE. Aceasta contrastează cu vechea metodă a TCE, ce regulariza în art. 2 o listă de politici şi stabilea că îndeplinirea lor reprezenta un obiectiv al Comunităţii, dar nu stabilea şi nivelele de acţiune[1]. Acest articol se completa cu art. 5 al TCE, care conţinea principiul atribuirii competenţelor şi pe cele ale exercitării – subsidiaritatea şi proporţionalitatea –, dar şi cu diferite alte articole dispersate din Tratat ce fixau obiectivele fiecărei politici şi nivelul diferit de intervenţie stabilit.

Noul Tratat al Uniunii Europene, după reforma de la Lisabona, expune şi defineşte, în art. 5, competenţe.

Astfel, stabileşte că delimitarea competenţelor se face pe baza „principiului atribuirii", iar exercitarea lor, pe baza celor de subsidiaritate şi proporţionalitate. Defineşte cu grijă în continuare cele trei principii, clarificându-le în raport cu vechile definiţii existente în Tratate. Astfel, în legătură cu principiul atribuirii, adaugă că „orice competenţă neatribuită Uniunii prin Constituţie este a statelor membre". Această clauză reziduală nu părea necesară, la prima vedere, având în vedere că statele sunt cele ce atribuie competenţele. O analiză atentă arată însă că ea este necesară pentru cetăţean, întărind claritatea şi transparenţa şi slăbind temerile euroscepticilor faţă de „superstatul UE" care „urmăreşte subminarea competenţelor naţionale".

Exercitarea „competenţelor atribuite" trebuie să respecte, de fiecare dată, principiile de subsidiaritate şi proporţionalitate:

- în baza primului, „în sectoarele care nu sunt de competenţă exclusivă, Uniunea va interveni doar în cazul şi în măsura în care obiectivele acţiunii avute în vedere nu pot fi atinse într-o măsură suficientă de către statele membre, nici la nivel central, nici la nivel regional sau local, dar pot fi atinse mai bine, date fiind dimensiunea şi efectele acţiunii avute în vedere la scara Uniunii". Acest criteriu stabileşte că Uniunea intervine doar în cazurile când se poate demonstra că există un plus de valoare a acţiunii europene;
- conform principiului proporţionalităţii, „conţinutul şi forma acţiunii Uniunii nu vor excede nivelul necesar atingerii obiectivelor tratatelor".

Tratatul de la Lisabona include un protocol anexă referitor la principiile de subsidiaritate şi proporţionalitate; aplicarea sa este în „mâna" tuturor instituţiilor europene, pentru ca în cazul celui de subsidiaritate, să fie, în mod special, în „mâna" parlamentelor naţionale. Acest protocol se va examina în mod amănunţit ulterior.

În Tratatul privind funcţionarea UE, articolul 2 stabilea deja categoriile şi le definea pe fiecare în parte. Astfel, avem competenţe:

- exclusive;
- comune;

1. Fără a mai vorbi de faptul că stabileşte măsuri în diferite sectoare, fără să existe baza juridică în Tratate, cum este cazul energiei, protecţiei civile sau turismului.

- acţiuni de sprijin, coordonare sau complementare exercitate conform metodei comunitare.

Uniunii i-a fost, de asemenea, atribuită competenţa de a coordona politicile economice şi cele de muncă, dar şi cea de a coordona, defini şi aplica o politică de externe şi securitate comună. În aceste sectoare, înţelese ca excepţii de la cele trei competenţe de bază, este vorba mai degrabă despre o coordonare a politicilor naţionale. Altfel spus, avem de-a face cu aplicarea metodei interguvernamentale, conform căreia competenţele naţionale nu se cedează, ci se coordonează.

În paragraful 6 al art. 2 se stabileşte că „dimensiunea şi condiţiile de exercitare a competenţelor Uniunii vor fi stabilite prin dispoziţiile Părţii a III-a referitoare la domeniul de aplicare". Prin această dispoziţie se combină, pe de o parte, existenţa catalogului de competenţe, metoda categorizării, cu definirea flexibilă pe bază de obiective, păstrându-se, astfel, virtuţile acesteia din urmă. Altfel spus, se compatibilizează metoda federală de atribuire a competenţelor – catalogul – cu cea funcţională, ce permite dezvoltarea politicilor comune.

Definirea celor trei categorii de competenţe de către art. 2 preia, cum sugera Grupul de Lucru V al Convenţiei Europene, formularea jurisprudenţială, reuşindu-se, astfel, explicitarea modelului politic al competenţelor existent deja în practica Comunităţii Europene. Articolul stabileşte că, în cazul unei competenţe exclusive, „doar Uniunea poate legisla şi adopta acte juridice obligatorii, în timp ce statele membre nu o pot face decât dacă sunt abilitate în acest sens de către Uniune sau dacă trebuie să aplice respectivele acte ale Uniunii". În cazul competenţelor comune, atât Uniunea, cât şi statele membre pot legisla, dar „statele membre îşi vor exercita propriile competenţe doar dacă Uniunea decide să nu şi-o mai exercite pe a sa". CIG 2007 a introdus o mică clarificare: „Statele membre îşi vor exercita din nou competenţele dacă Uniunea a decis să nu o mai exercite pe a sa"[1]. În cel de-al treilea caz, „Uniunea va dispune de competenţe pentru a duce la bun sfârşit acţiuni în scopul ajutorării, coordonării şi completării acţiunii statelor membre fără a se substitui competenţelor acestora în respectivele sectoare"[2].

În vederea asigurării clarităţii şi transparenţei, Tratatul de la Lisabona stabileşte lista domeniilor corespunzătoare fiecărei categorii:

- exclusivele, în art. 3[3];
- mixtele (partajate), în art. 4[4];

1. Modificarea nu este relevantă, deoarece în timpul redactării Tratatului Constituţional avusese loc o unificare a acestor două fraze într-una singură, ce stabilea că „statele membre îşi vor exercita competenţele în măsura în care Uniunea nu şi-a exercitat-o pe a sa sau a decis să nu şi-o mai exercite".
2. Ca expresie a suspiciunii unor state membre faţă de „pericolul" exercitării a tot mai multe competenţe de către UE, CIG 2007 a inclus un „Protocol asupra exercitării competenţelor mixte". În numitul protocol se stabilea că, atunci când Uniunea adoptă măsuri în sectoare de competenţă mixtă, „dimensiunea acestui exerciţiu de competenţă se referă doar la elementele stabilite de către respectivul act al Uniunii, fără să includă întregul domeniu aflat în discuţie".
3. Acestea sunt: uniunea vamală; politica de concurenţă, când este vorba despre piaţa unică; politica monetară; conservarea resurselor maritime, ca parte a politicii de pescuit comune; politica comercială comună; încheierea de acorduri internaţionale în sectoarele respective.
4. Domeniile de competenţă mixte sunt: piaţa internă; politica socială; coeziunea economică, socială şi teritorială; agricultura şi pescuitul; mediul; protecţia consumatorilor; transporturile; reţelele transeuropene; energia; spaţiul de libertate, securitate şi justiţie; partea de securitate a politicii vizând sănătatea publică. Sunt de asemenea competenţe mixte, cercetarea şi dezvoltarea, cooperarea pentru dezvoltare şi ajutorul umanitar. În aceste cazuri, acţiunea Comunităţii nu poate împiedica acţiunea statelor.

- acţiunile de sprijin, coordonare şi complementare, în art. 6[1].

Se stabileşte, în plus, în art. 4, caracterul rezidual al competenţelor mixte: orice competenţă care nu este exclusivă sau acţiune de sprijin, coordonare sau complementară are această caracteristică. Această clasificare corespunde celor stabilite de către Curtea de Justiţie şi răspunde, de asemenea, criteriilor stabilite doctrinar[2].

În art. 5 al TFUE se regăseşte prezentată una dintre excepţiile celor trei categorii generale de competenţe, şi anume coordonarea politicilor economice şi de muncă, politici supuse, aşa cum ştim, metodei deschise de coordonare. Altă excepţie, referitoare la PESC, se regularizează, ca parte a Titlului referitor la PESC, în art. 24 TUE. Este vorba despre cele două domenii în care instituţiile comune au competenţa de a coordona politicile naţionale fără a avea competenţe explicite în respectivele sectoare. Aceste două cazuri sunt şi cele ale cooperării interguvernamentale sau, spus altfel, cele în care se aplică metoda confederală, contrastând cu metoda utilizată în cazul celor trei categorii de competenţe atribuite, care este cea comunitară.

Tratatul Constituţional regulariza în acelaşi Titlu competenţele cu aşa-numita „clauză de flexibilitate" sau „clauza puterilor implicite". În Tratatul de la Lisabona această clauză nu mai este pusă alături de competenţe, ci este lăsată în vechiul TCE. De aceea, acest articol devine noul art. 352 al TFUE. Partea bună a menţinerii sale este că permite Uniunii să reacţioneze flexibil şi rapid în sectoare neprevăzute explicit de către TFUE ori de câte ori acţiunea sa este necesară realizării obiectivelor comune. Tratatul Constituţional reforma această procedură, menţinând unanimitatea Consiliului, dar asociind PE la luarea deciziei. În plus, se informau şi parlamentele naţionale. CIG 2007 preia totul şi, în plus, include o clauză prin care se exclude PESC de la aplicarea acestui articol.

Prin delimitarea competenţelor de către Tratatul de la Lisabona se realizează un progres esenţial în explicitarea modelului politic european. Având în vedere că sunt constituţionalizate regulile unui sistem instaurat deja prin practică şi jurisprudenţă, nu putem vorbi de noutăţi sută la sută, ci mai degrabă de o explicitare a modelului existent ca fiind un model federal. Există şi un mic pas înapoi în Tratatul de la Lisabona faţă de cel Constituţional, şi anume divizarea articolelor referitoare la competenţe între TUE şi TFUE, ceea ce reduce, în parte, rigoarea respectivului articol din Tratatul Constituţional, îngreunând înţelegerea şi vizibilitatea competenţelor. Categorizarea şi elaborarea unui catalog contribuie însă la eliminarea deficitului democratic al Uniunii, aducând claritate şi transparenţă, pe de o parte, şi, pe de alta, permiţând cetăţenilor şi instituţiilor naţionale să exercite un control politic[3].

---

1. Uniunea poate dezvolta acţiuni de sprijin, coordonare şi complementare în raport cu protecţia şi îmbunătăţirea sănătăţii oamenilor, industria, cultura şi turismul, educaţia, tineretul, sportul şi formarea profesională, protecţia civilă şi cooperarea administrativă.
2. José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 75-114.
3. În acest sens, Poiares Maduro susţine că „tratarea problemei competenţelor ca o problemă de transparenţă şi responsabilitate transferă funcţia sa constituţională – de limitare a integrării europene – într-una de instrument al dezvoltării dezbaterii europene şi a atragerii cetăţenilor la aceasta" – Miguel POIARES MADURO, „The Tension Between Intergovernamentalism and Constitutionalism in the European Union", în Carlos CLOSA şi Natividad FERNÁNDEZ SOLA (eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 41-83.

Putem trage concluzia că virtuțile date de existența unui catalog „vizibil" nu au dăunat eficacității noului sistem, dată fiind compatibilizarea sa cu definirea pe obiective, specifică vechiului sistem, și cu flexibilitatea pe care acesta o permitea.

9.3. Controlul principiilor subsidiarității și proporționalității : rolul parlamentelor naționale în declanșarea „alertei timpurii"

Referitor la principiile de exercitare, Tratatul de la Lisabona le definește în art. 5. În plus, există un protocol referitor la cele de subsidiaritate și porporționalitate[1]. Consecință a înțelegerilor realizate în grupul de lucru „Subsidiaritate" al Convenției Europene, condus de spaniolul Íñigo Méndez de Vigo, se întărea controlul aplicării subsidiarității prin două mecanisme complementare : unul de control politic, *ex ante*, și altul de control juridic, *ex post*[2]. Tratatul de la Lisabona reia acest protocol, întărindu-l printr-un mecanism de tipul „cartonaș portocaliu" atunci când este vorba despre controlul politic, *ex ante*, al principiului subsidiarității.

Referitor la controlul *ex ante*, Protocolul stabilește obligația Comisiei de a elabora „Fișa de subsidiaritate" pentru fiecare propunere legislativă. Această fișă trebuie să conțină :

- justificarea adoptării respectivei propuneri legislative ;
- baza juridică ;
- necesitatea acțiunii la nivel european ;
- impactul normativ și financiar pentru statele membre, regiunile și colectivitățile locale ;
- indicatorii calitativi și cantitativi.

Odată transmisă parlamentelor naționale propunerea legislativă împreună cu Fișa de subsidiaritate, timp de opt săptămâni acestea pot emite o decizie prin care reclamă faptul că respectiva propunere legislativă violează principiul subsidiarității. Dacă dintre opiniile emise, mai mult de o treime sunt negative, comisia/statele/instituția de la care a plecat propunerea trebuie să restituie propunerea Comisiei spre a fi studiată mai atent.

---

1. A se vedea *Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, Protocolo no 2 anexo al Tratado de Lisboa. En relación a los nuevos procedimientos de control del principio de subsidiariedad véase : Vlad CONSTANTINESCO, „Les compétences et le principe de subsidiarité", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 305-318 ; Araceli MANGAS MARTÍN, „El control del principio de subsidiariedad", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79 ; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad", *op. cit.*
2. GRUPO DE TRABAJO I, *Conclusiones del Grupo I „Subsidiariedad"*, 23 septembrie 2002 (CONV 286/02). De subliniat importanta contribuție a lui Méndez de Vigo la crearea procedurii de alertă timpurie pentru controlul politic al aplicării principiului subsidiarității de către parlamentele naționale.

În pofida ambiguităţii juridice a acestei dispoziţii, ea are suficientă greutate politică încât să facă, dacă nu imposibil, cel puţin dificil ca un guvern naţional să aprobe o propunere infirmată de parlamentul său naţional. Această procedură a fost supranumită „cartonaşul galben", deoarece permite parlamentelor naţionale să avertizeze asupra riscului nerespectării principiului subsidiarităţii, dar nu poate bloca formal respectiva propunere.

Procedura „cartonaşului galben" a fost completată de către CIG 2007, la cererea Olandei, prin introducerea, în noul paragraf 3 al art. 7 din Protocol, a unui alt „cartonaş", unul „portocaliu", care dă o şi mai mare putere opiniilor parlamentelor naţionale. Procedura „cartonaşului portocaliu" devine valabilă ori de câte ori, în cadrul procedurii legislative ordinare, opiniile ce sesizează nerespectarea principiul subsidiarităţii reprezintă majoritatea simplă a voturilor atribuite parlamentelor naţionale. În acest caz, Comisia poate să menţină, să modifice sau să retragă propunerea. Dacă decide menţinerea, trebuie să justifice, printr-o opinie motivată, de ce consideră că este asigurată respectarea principiului subsidiarităţii. Această opinie, împreună cu cea a parlamentelor naţionale, se transmite celor doi colegislatori, care vor studia, în cadrul primei lecturi, compatibilitatea propunerii şi a principiului subsidiarităţii. Dacă o majoritate de 55% din membrii Consiliului sau majoritatea voturilor emise în PE constată incompatibilitatea acestei propuneri cu principiul citat, atunci se renunţă la ea.

Procedura judiciară *ex post* constă în crearea posibilităţii de recurs în materie de subsidiaritate, aflat la îndemâna Comitetului Regiunilor, dar şi a statelor membre atunci când acţionează în numele parlamentelor lor naţionale.

Însă cea mai importantă inovaţie politică legată de sistemul instituţional european o reprezintă încorporarea parlamentelor naţionale în acesta. Parlamentelor naţionale li se atribuie, pe de o parte, funcţia de control al exercitării competenţelor europene şi, pe de alta, funcţia de a veghea la transferul altora noi. Încorporarea parlamentelor naţionale în funcţionarea europeană reprezintă o noutate absolută, bine primită de unii, îndoielnică însă pentru alţii, date fiind temerile legate de funcţionarea Uniunii[1]. Sprijinitorii acestei încorporări subliniază aportul său la creşterea controlului democratic în UE, valoarea sa

1. Între analizele referitoare la participarea parlamentelor naţionale la activitatea UE, consecinţă a noilor prevederi ale Tratatului-Constituţie, a se vedea Enrique ALVÁREZ CONDE şi Alicia E. LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, „Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *op. cit.*; Christina BENGTSON, „National Parliaments in European decision-making: A real prospect or wishful thinking?", *The Federal Trust for Education and Research*, septembrie 2003; Tony BROWN, „National Parliaments in the Convention on the Future of Europe", *The Federal Trust for Education and Research*, iulie 2003; Pierre-Alexis FÉRAL, „Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, no 481, 2004, pp. 496-499; Javier LASO PÉREZ, „El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales", în José VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, *op. cit.*, pp. 281-319; François LAYER, „Le role colléctif des parlements nationaux dans l'Union européenne: une réponse du déficit démocratique", *Petites Affiches*, 28 decembrie 2001, no 259, p. 4; Christian PHILIP, „Le rôle des parlements nationaux dans la future Constitution de l'Union européenne", în Christian PHILIP şi Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 89-95; Claudia STORINI, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

în materie de legitimare a Uniunii Europene[1]. Detractorii, la rândul lor, se tem că se complică și întârzie un proces decizional deja lent, fără a se oferi, în contrapartidă, corectarea deficitului democratic, având în vedere, în opinia lor, că puține parlamente naționale manifestă interes pentru politica europeană[2].

Relevantul rol al parlamentelor naționale în controlul subsidiarității este una dintre principalele contribuții ale dezbaterii constituționale la definirea modelului politic european. Este însă dificilă evaluarea sa în acest moment. A priori, pare că va întări caracterul democratic al Uniunii și că, în plus, ar putea dezvolta caracterul cooperativ al federalismului european prin intermediul participării statelor membre nu doar la nivel guvernamental, ci și parlamentar. Totul va depinde, desigur, de interesul pe care îl vor manifesta parlamentele naționale pentru această activitate și de viteza lor de reacție, astfel încât sensul tare să-l reprezinte valoarea adăugată, democratizarea sistemului, și nu întârzierea procesului decizional

9.4. Rolul regiunilor și al colectivităților locale în controlul aplicării principiului subsidiarității

Recunoașterea și garantarea competențelor regiunilor reprezentau una dintre mizele aflate „în spatele" principiului subsidiarității și a introducerii mecanismului de control politic și judiciar al îndeplinirii sale[3]. Se dă, astfel, răspuns solicitării regiunilor,

1. Araceli MANGAS MARTÍN, „El control del principio de subsidiariedad", *op. cit.*, p. 78.
2. Între viziunile critice referitoare la controlul politic al subsidiarității de către parlamentele naționale, Gareth DAVIES, „The post-Laeken division of competences", *European Law Review*, vol. 28, no 5, 2003, pp. 686-698; Andreas MAURER, „From the EU's Constitutional Convention to the Intergovernmental Conference. The Balance between Constitutional Principles and National Preferences", *German Institute for International and Security Affairs*, SWP Comments no 8, iunie 2003.
3. Referitor la rolul regiunilor în Tratatul-Constituție și la răspunsul UE la solicitările regiunilor, autorii au diferite păreri. A se vedea, spre exemplu, Ana ENGUÍDANOS WEYLER, „Las regiones y la Constitución Europea", în Valentín BOU FRANCH și María CERVERA VALLTERRA, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 63-90; Juan FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, „Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 81-92; Markus HÖRETH, „When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe", *ZEI Discussion Paper*, no C 121, 2003; Iñaki LASAGABASTER HERRARTE, „La democracia representativa y las Regiones en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 57-74; José PÉREZ MEDINA, „Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, no 4, 2004; Francesc MORATA, y Ricard RAMÓN, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005; José PÉREZ MEDINA, „Tratamiento de la cuestión regional en el proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, no 4, 2004; Rafael RIBÓ și Eduardo ROIG, *Las regiones „especiales" en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas „regiones especiales"*, Barcelona, Institut de Ciències Politiques y Socials, Working Paper no 239, 2005.

formulată încă de la Maastricht, ca principiul subsidiarităţii să nu fie doar un criteriu de delimitare a competenţelor între Uniune şi statele membre, ci să fie aplicat la toate nivelele politice europene, adică să includă regiunile şi colectivităţile locale. Să nu uităm că introducerea elaborării catalogului de competenţe pe agenda procesului constituţional s-a datorat presiunii landurilor germane, care vedeau în acest exerciţiu o modalitate de a-şi proteja competenţele în faţa tendinţei de a fi „absorbite de către nivelul european".

În acest sens, art. 5.3. al TUE recunoaşte, pentru prima dată, aplicarea principiului subsidiarităţii la nivelul regiunilor şi al colectivităţilor locale, dându-se satisfacţie acestora. Protocolul asupra subsidiarităţii, care detaliază aplicarea acestui principiu şi a mecanismelor de control politic şi judiciar, rezervă un rol important regiunilor şi colectivităţilor locale[1]. În acest sens, art. 2 al Protocolului stabileşte în mod expres obligaţia Comisiei de a consulta regiunile şi colectivităţile locale înainte de a formula o propunere legislativă ori de câte ori este cazul. Este vorba, în fond, despre o practică consolidată în guvernanţa europeană – alături de cea a consultării grupurilor de interes şi a societăţii civile – care acum se formalizează la cel mai înalt nivel.

Art. 5 al Protocolului stabileşte obligativitatea Comisiei de a elabora pentru fiecare propunere legislativă „Fişa de subsidiaritate", în care trebuie să aibă în vedere, între altele:

- implicaţiile respectivului act normativ asupra regiunilor;
- costurile administrative şi financiare ale aplicării sale pentru administraţiile regionale şi locale. Se include „principiul conexiunii", conform căruia, în aplicarea legislaţiei comunitare, regiunile sau colectivităţile locale să nu fie obligate a suporta greutăţi financiare sau administrative excesive;
- în fine, legislaţia propusă de către Comisie trebuie să fie astfel gândită, încât consecinţele pentru administraţia regională sau locală să fie cât mai reduse posibil şi proporţionale cu obiectivele de atins.

Protocolul prevede, în art. 6, posibilitatea ca, pe durata aplicării procedurii de control a aplicării principiului subsidiarităţii de către parlamentele naţionale, acestea să poată consulta şi camerele regionale în cazul statelor membre unde acestea au competenţe legislative. Se permite, rămânând la latitudinea fiecărui stat, existenţa unor mecanisme de punere în mişcare a procedurii de alertă timpurie la nivelul camerelor legislative regionale, acestea putând, astfel, participa la verificarea îndeplinirii principiului subsidiarităţii. În această procedură de alertă timpurie aflată în mâinile parlamentelor naţionale, regiunile cu competenţe legislative pot avea un protagonism esenţial: Camera Superioară a parlamentelor statelor federale reprezintă regiunile şi dispune de votul de control. Altfel spus, procesul de alertă timpurie este, în sine, un instrument important prin care regiunile cu competenţe legislative pot participa în procesul legislativ. Se garantează, astfel, că nu se vor suprapune competenţele europene peste cele naţionale decât dacă o asemenea măsură se justifică.

În fine, în art. 8, Protocolul prevede legitimarea activă a Comitetului Regiunilor în faţa Curţii de Justiţie europene: Comitetul poate prezenta un recurs în faţa Curţii în cazul în care constată violarea aplicării principiului subsidiarităţii sub aspectele stabilite

1. *Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*, Protocolo no 2 anexo al Tratado de Lisboa.

prin Tratat ca fiind în competenţa sa. Citatul recurs poate fi introdus şi de către un stat membru, la solicitarea parlamentului naţional sau doar a uneia dintre camerele sale, aceasta putând fi chiar cea a reprezentanţilor regionali. Altfel spus, conform Tratatului de la Lisabona, regiunile au posibilităţi juridice, chiar dacă indirecte, de a prezenta recursuri împotriva actelor legislative europene ce violează principiul subsidiarităţii.

Putem spune deci că Tratatul de la Lisabona presupune un progres important în dotarea regiunilor europene cu instrumente care le permit apărarea propriilor competenţe în faţa amestecului nejustificat al instituţiilor naţionale. Fără îndoială, buna funcţionare a acestor instrumente depinde, în mare măsură, de existenţa unor proceduri interne la nivelul statelor membre care să favorizeze o asemenea acţiune.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a şasea

POLITICA INTERNĂ

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 10

Spațiul de libertate, securitate și justiție: o politică internă comună

10.1. Cooperarea judiciară și polițienească: o comunitarizare progresivă, începând cu Maastricht

Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie (SLSJ) reprezintă, împreună cu apărarea, acele zone politice în care se produce o adevărată creştere a puterilor Uniunii Europene, progresele fiind de mare importanţă[1]. Spre deosebire de Acţiunea Externă, se poate vorbi nu doar despre o aprofundare a modelului, ci şi de o substanţială atribuire de noi competenţe. Dispare, asfel, modelul interguvernamental şi se produce o adevărată comunitarizare a materiilor ce încă aparţineau celui de-al treilea pilier, precum cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală. De asemenea, se reduce rolul statelor în privinţa liberei circulaţii a persoanelor şi a cooperării judiciare civile, domenii deja transferate pilierului comunitar.

Din perspectiva ştiinţelor politice, cedarea competenţelor în aceste domenii are o relevanţă specială, având în vedere caracterul de politică înaltă al acestora. Vorbim despre sectoare sensibile pentru suveranitatea naţională, precum cele ale cooperării poliţieneşti sau judiciare. De aceea, în pofida comunitarizării, rolul statelor va continua să fie relevant sub diferite aspecte. Conform lui Labayle, reformele introduse răspund unei logici duble: normalizarea tratării chestiunilor de securitate şi necesitatea întăririi instrumentelor materiale în faţa orizontului de aşteptare al cetăţenilor[2].

Extraordinara întreprindere de comunitarizare a vechiului pilier trei a constituit unul dintre progresele importante ale Convenţiei dacă ne raportăm la aşteptarea cetăţeniei

1. Pentru o analiză a Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie aşa cum era înainte de intrarea în vigoare a Tratatului-Constituţie, a se vedea Henri LABAYLE, „Le traité d'Amsterdam: Un espace de liberté, de sécurité et de justice", *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 33, no 4, 1997, pp. 813-881; José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Madrid, Colex, 2002; Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, „La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia", în Manuel LÓPEZ ESCUDERO şi José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGraw-Hill, 2000.
2. Henri LABAYLE, „L'Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 437-474, esp. la p. 437.

europene[1]. De altfel, Declaraţia de la Laeken relevă necesitatea întăririi eficacităţii acţiunii europene în aceste sectoare[2]. La nivelul Convenţiei, încă de la început, a existat consensul asupra necesităţii revizuirii acestor sectoare[3]. În plus, „11 septembrie", cu noile sale solicitări în materie de securitate, a introdus pe agenda politică europeană cooperarea în materie de politică internă şi luptă împotriva terorismului. Alte chestiuni, precum presiunea migratorie la frontierele externe ale UE, făceau, de asemenea, necesară revizuirea competenţelor europene în aceste sectoare. Era clară pentru toţi necesitatea creşterii rolului UE în sectoarele de justiţie şi interne.

Grosul reformei s-a realizat pe parcursul Convenţiei, fiind unul dintre sectoarele în care s-a lucrat cu mare eficacitate, în special datorită muncii eficiente a Grupului de lucru X, prezidat de către Bruton, din care au ieşit cele mai multe propuneri[4]. CIG a revizuit unele elemente ale îndrăzneţei reforme realizate de Convenţie, reducând acele măsuri care, în opinia unor state membre, „mergeau prea departe"[5]. Guvernele statelor membre au dorit, în acest mod, să prezerve, în unele aspecte, poziţia privilegiată a statelor, poziţie de înţeles, dată fiind natura sensibilă a acestei chestiuni. Chiar şi aşa, ambiţia şi îndrăzneala propunerilor Convenţiei au dăinuit.

Unul dintre punctele forte ale Tratatului de la Lisabona îl reprezintă încorporarea, cu mici modificări, a ambiţioaselor progrese în relaţie cu SLJE. Modificările pactate – „vălul" de care vorbim de-a lungul acestei lucrări – sunt consecinţă a renegocierii cu Marea Britanie, cea care a fixat una dintre cele patru *red lines* ale acestui capitol. Astfel, Tratatul de la Lisabona introduce, pe de o parte, „frânele de urgenţă" în sectorul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală. Marea Britanie obţine, de asemenea, extinderea *opting in*-ului pe care îl avea – împreună cu Irlanda – referitor la libera circulaţie a persoanelor şi în aceste sectoare, ceea ce le permitea celor două să aleagă dezvoltările cooperării poliţieneşti şi judiciare la care doreşte să participe şi să refuze restul[6].

1. Pentru Matin y Perez de Nanclares, cel mai important progres al Constituţiei Europene este cel reprezentat de acest sector, José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución para Europa", în *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, *op. cit.*, pp. 857-877, p. 860.
2. Pentru Consiliul European, „de multe ori cetăţeanul a dat să se înţeleagă că doreşte un rol mai important pentru UE în materie de justiţie şi securitate, în lupta împotriva delincvenţei transfrontaliere, controlul fluxurilor migratorii, primirea solicitanţilor de azil şi a refugiaţilor proveniţi din zone de conflict periferice" – a se vedea CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Laeken*, *op. cit.*
3. A se vedea CONVENCIÓN EUROPEA, *Nota relativa a la sesión plenaria*, 6-7 iunie 2002 (CONV 97/02), esp. las pp. 1-7.
4. GRUPO DE TRABAJO X, *Informe final del Grupo X „Libertad, seguridad y justicia"*, 2 decembrie 2002 (CONV 426/02).
5. Ca rezultate ale revizuirii interguvernamentale, s-au limitat, de exemplu, competenţele Procurorului European sau s-a creat „frâna de urgenţă" pentru statele membre.
6. *Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Protocolo no 22 anexo al Tratado de Lisboa.

10.2. Comunitarizarea celui de-al treilea pilier: consecinţe

Tratatul de la Lisabona prezervă progresele fundamentale realizate prin Constituţia Europeană în sectorul Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie, ceea ce ne permite să vorbim despre o comunitarizare a vechiului pilier JAI descris în Titlul VI al Tratatului Uniunii Europene. Fruct al acestei comunitarizări, toate aspectele referitoare la Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie se regularizează în acelaşi Titlu al TFUE – Titlul VI al celei de-a III-a Părţi – şi se supun aceluiaşi regim comun. Consecinţa fundamentală a comunitarizării o constituie modul de luare a deciziei, care devine, ca regulă generală, majoritatea calificată, ceea ce atribuie acestui sector un plus de eficacitate[1].

Aspectele acoperite de către SLSJ sunt: politica de control a frontierei comune, azilul şi imigraţia; cooperarea judiciară în materie civilă; cooperarea judiciară în materie penală şi poliţienească. Comunitarizarea este un pas fundamental deoarece permite o acţiune mai rapidă şi eficace a instituţiilor europene în materie de cooperare poliţienească şi judiciară atunci când vorbim despre lupta antiteroristă şi a delincvenţei transnaţionale. Al treilea pilier al UE dispare, nefiind vorba nici măcar despre un „pilier ascuns". Altfel spus, vorbim despre un progres real de la interguvernamental la comunitar[2]. Tratatul privind Funcţionarea Uniunii Europene consacra – în art. 4, referitor la competenţe – existenţa Spaţiului de libertate, securitate şi justiţie, situându-l în categoria celor comunitare şi atribuindu-i competenţe. Dar asta înseamnă că încetează să mai fie un sector de cooperare interguvernamentală şi că se produc cesiuni de competenţe. Noul articol 67 al TFUE defineşte dimensiunea şi obiectivele SLSJ[3]. Astfel, în primul rând,

---

1. Ca excepţie, unele domenii rămân subiecte ale unanimităţii: libera circulaţie, paşapoartele, cărţile de identitate, permisele de rezidenţă şi alte documente asimilate (art. 77.3, TFUE); măsuri referitoare la dreptul familiei (art. 81.3); stabilirea unei Procuraturi europene şi deciziile referitoare la extinderea competenţelor (art. 86); măsurile referitoare la cooperarea operativă între serviciile represive ale statelor membre şi la legislaţia care defineşte condiţiile în care forţele politice şi puterea judecătorească pot opera în teritoriul altor state membre (art. 87.3 şi 89).
2. Referitor la reforma politicilor referitoare la Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie realizată prin Constituţia Europeană – Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, „Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 111-121; Elspeth GUILD, „Crime and the EU's Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice", *European Law Journal*, vol. 10, no 2, martie 2004, pp. 218-234; Dagmara KORNOBIS-ROMANOWSKA, „Developments in the Area of Freedom, Security and Justice brought about by the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, vol. 6, no 11, 2005, pp. 1623-1639, http://www.germanlawjournal.com; Henri LABAYLE, „L'Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l'Europe", *op. cit.*; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, „El nuevo espacio de libertad, seguridad şi justicia en el proyecto de Constitución para Europa", *op. cit.*; Cyril NOURISSAT, „Quel avenir pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice?", în Christian PHILIP şi Panayotis SOLDATOS, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 189-207.
3. Trebuie precizat că în Tratatul de la Lisabona nu apare art. I-42 al Tratatului Constituţional, cel care, sub titlul „Dispoziţii particulare referitor la spaţiul de libertate, securitate şi justiţie", prezenta caracteristicile acestuia şi diferenţele dintre competenţele sale şi cele comunitare ordinare. Conform acestui articol, acţiunea europeană avea ca finalitate adoptarea de legi şi legi-cadru europene în scopul apropierii dispoziţiilor legale şi regulamentare ale statelor

se garantează absenţa controlului persoanelor la frontierele interne. Apoi, se dezvoltă o politică comună de azil, imigraţie şi control al frontierelor externe ce se bazează pe solidaritatea statelor membre şi care îşi propune să fie echitabilă faţă de cetăţenii din terţe ţări. În fine, se garantează un nivel înalt de securitate în interiorul SLSJ prin:

- măsuri de prevenire şi luptă împotriva delincvenţei, rasismului şi xenofobiei;
- măsuri de coordonare şi cooperare între autorităţile poliţieneşti şi judiciare şi alte autorităţi competente;
- recunoaşterea reciprocă a rezoluţiilor judiciare în materie penală şi, dacă este necesar, prin apropierea legislaţiilor penale;
- facilitarea tutelei judiciare, garantând, în special, principiul recunoaşterii reciproce a rezoluţiilor judiciare şi extrajudiciare în materie civilă.

Noua reglementare are efecte fundamentale pentru sectorul reglementat de vechiul Titlul VI al TUE, cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală. În primul rând, se adoptă, ca bază a cooperării judiciare în materie penală (şi, de asemenea, civile), principiul recunoaşterii reciproce. Era vorba aici despre un exemplu de bună practică, specific guvernanţei europene, care se impunea progresiv în practică. Apoi, se stabilea ca norma aplicabilă acestor sectoare să fie cea proprie pilierului comunitar, dispărând astfel instrumente precum acordurile, care, prin concluziile lor încâlcite, greoaie, dar mai ales prin necesitatea ratificării, lipseau această politică de eficacitate. În fine, legislaţia din aceste sectoare se adoptă prin procedură legislativă ordinară, ceea ce duce la introducerea în sistemul decizional, alături de Consiliu, a Parlamentului European. Toate acestea adaugă claritate şi transparenţă, dar şi un mai mare control democratic într-o zonă foarte sensibilă pentru cetăţeni. Mai apoi, comunitarizarea implică, de asemenea, extinderea competenţelor Curţii de Justiţie la întreg sectorul, depăşind dimensiunea vechiului art. 35 al TUE, care supunea voinţei fiecărui stat membru competenţa Curţii de Justiţie de a se pronunţa cu caracter prejudiciar.

În acest fel, Curtea de Justiţie va fi competentă în acest sector, conform regulilor generale ale pilierului comunitar, dar se stabileşte şi o limitare a competenţelor sale în materie de cooperare judiciară în afaceri penale şi a cooperării judiciare. Articolul 276 al TFUE stabileşte: „Curtea nu va fi competentă pentru a stabili validitatea sau proporţionalitatea operaţiunilor efectuate de către poliţie sau alte servicii naţionale, având funcţii coercitive, şi nici nu se va pronunţa asupra exercitării responsabilităţilor statelor membre când este vorba despre menţinerea ordinii publice şi salvgardarea securităţii interne".

---

membre în aceste sectoare; urmărea întărirea încrederii reciproce între autorităţile naţionale, bazată fundamental pe recunoaşterea reciprocă a rezoluţiilor judiciare şi extrajudiciare; dorea întărirea cooperării operative a serviciilor de poliţie, vamă şi a altor servicii specializate în prevenirea şi detectarea infracţiunilor penale. Se sublina în plus rolul special al parlamentelor naţionale în acest sector şi dreptul la iniţiativă atât al statelor, cât şi al Comisiei. Toate aceste aspecte apar însă incluse în diferite articole ale Titlului V, corespunzând SLSJ, dar rămâne părerea de rău faţă de varianta Tratatului-Constituţie, deoarece avea mai multă claritate şi era mai transparentă.

10.3. Particularitățile instituționale ale Spațiului de libertate, securitate și justiție

Dată fiind natura sensibilă a sectorului afacerilor interne, se garantează, în continuare, statelor membre o poziție privilegiată. Astfel, rămășiță a vechiului Pilier III, art. 76 TFUE menține dreptul de inițiativă a ¼ din statele membre – împreună cu cel al Comisiei – în sectorul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, dar și pentru cooperarea administrativă. De remarcat rolul parlamentelor naționale în aceste domenii, fiind obligatorie informarea lor despre rezultatul evaluării acestor politici. Parlamentele naționale sunt, de asemenea, asociate controlului politic al Europol și evaluării activității Eurojust[1]. Alt progres ce trebuie subliniat, pe lângă participarea parlamentelor naționale, este crearea mecanismului întărit de evaluare a aplicării dreptului european și a funcționării acestei politici.

În afara acestor consecințe derivate din comunitarizarea Titlului VI, există o serie de noutăți pentru SLSJ în ansamblul său, inovații ce urmăresc creșterea eficacității acestei politici. Se creează, astfel, în sânul Consiliului (art. 71 TFUE) „Comitetul Permanent", în scopul întăririi cooperării operative. Se include, de asemenea, o bază juridică pentru stabilirea unei adevărate „Procuraturi europene" (art. 86 TFUE) ce avea, conform Convenției, misiunea de a urmări orice delict transfrontalier și care are, conform CIG 2004, doar dreptul de a urmări delicte relaționate cu interesele financiare ale Uniunii.

Este adevărat că acest articol prevede, de asemenea, că în momentul creării Procuraturii europene prin decizie europeană adoptată în unanimitate de către Consiliu și având aprobarea prealabilă a PE și avizul consultativ al Comisiei, competențele Procuraturii europene pot fi extinse astfel încât lupta împotriva delincvenței grave și având dimensiune transfrontalieră să se eficientizeze. În paralel, s-au întărit bazele juridice ale Europol și Eurojust, acestea având acum o mai mare putere operativă și contribuind real la întărirea cooperării operative în aceste sectoare.

S-au creat mecanisme importante de eficientizare a luptei împotriva delincvenței transnaționale. Astfel, se stabilește lista delictelor (art. 83 al TFUE) pentru care este permisă adoptarea normelor minime comune referitoare la definirea și sancționarea acestora. Pe listă apar terorismul, traficul de ființe umane, exploatarea sexuală a femeilor și copiilor, traficul de droguri și arme, spălarea banilor, corupția, falsificarea mijloacelor de plată, delincvența informatică și delincvența organizată. Această noutate prin care se stabilesc norme comune este considerată un important pas înainte în lupta comună împotrivă acestor delicte majore.

---

1. Trebuie amintit că Europol și Eurjust sunt două instituții prin intermediul cărora se realizează coordonarea acțiunilor polițienești și judiciare la scară europeană. Conform art. 88 al TFUE, „funcția Europol este aceea de a sprijini și întări acțiunea autorităților polițienești și a celorlalte servicii cu funcții coercitive din statele membre, cât și cea de a colabora reciproc, pe de o parte, în prevenirea delincvenței grave care afectează două sau mai multe state membre, a terorismului și a formelor de delincvență care lezează un interes comun constituind obiectul unei politici a Uniunii și, pe de alta, în lupta împotriva acestora". Pe de altă parte, art 85 TFUE arată că „funcția Eurojust este de a sprijini și întări coordonarea și cooperarea între autoritățile naționale însărcinate cu investigarea și urmărirea delincvenței grave care afectează două sau mai multe state membre sau care trebuie urmărită conform criteriilor comune, bazându-se pe operațiunile efectuate și informațiile oferite de către autoritățile statelor membre și Europol".

Altă noutate importantă o constituie generalizarea principiului recunoaşterii reciproce a rezoluţiilor judiciare şi extrajudiciare, ce se extinde inclusiv în zona penalului. Din perspectiva realizării unui mecanism eficace de recunoaştere a deciziilor judiciare, este prevăzută stabilirea unor norme minime procedurale pe care trebuie să le respecte toate deciziile. Este vorba despre admisibilitatea reciprocă de probe între statele membre, garantarea drepturilor persoanelor pe durata procedurii penale şi a drepturilor victimelor delictelor. În actualul context de presiune migratorie asupra Spaniei, atragem atenţia asupra efectelor art. 80, care subliniază că politicile referitoare la controlul frontierelor, azilul şi imigraţia, ca şi punerea lor în aplicare, se ghidează pe principiul solidarităţii şi al repartizării echitabile a responsabilităţii între statele membre, inclusiv a aspectelor financiare[1].

Comunitarizarea procedurilor decizionale este deosebit de importantă. S-a menţionat deja dispariţia instrumentelor speciale ale celui de-al treilea Pilier şi instrumentarea acestor politici prin intermediul mijloacelor proprii Uniunii Europene, adică regulamente, directive şi decizii. Consecinţa fundamentală o reprezintă existenţa în acest sector a unui efect direct al normelor europene. S-a decis, cu efect retroactiv, inclusiv transformarea vechilor acorduri subscrise în acest sector în instrumente comunitare, asumându-se toate consecinţele ce decurg de aici.

Ca regulă generală, aprobarea legislaţiei şi a deciziilor se supune majorităţii calificate şi procedurii legislative ordinare, cu deplina participare a Parlamentului European. Această procedură se va aplica azilului, imigraţiei, cooperării judiciare în afaceri civile şi apropierii legislaţiilor penale referitoare la delictele foarte grave şi având dimensiune transfrontalieră. Unanimitatea şi o procedură specială se vor menţine şi ele pentru unele aspecte considerate „sensibile". În acest sens, conform art 81.3, măsurile referitoare la dreptul familiei cu repercusiuni transfrontaliere continuă să fie subiectul unanimităţii şi al unei proceduri speciale, ce conţine doar consultarea PE. Conform reformei de la Lisabona, o asemenea propunere trebuie, în plus, comunicată şi parlamentelor naţionale, ce vor avea o perioadă de şase luni pentru a se pronunţa în favoarea sau împotriva sa.

De asemenea, în art. 82.2 referitor la recunoaşterea reciprocă în procedura penală, se prevede adoptarea, prin unanimitate, a unei decizii a Consiliului care să determine „elementele ce stabilesc normele minimale referitoare la procedura penală pentru recunoaşterea reciprocă, în afara celor menţionate în articolul de mai sus"[2]. De asemenea, prin unanimitate, se poate extinde lista delictelor ale căror definiţie şi sancţionare se stabilesc prin norme minimale, conform art 83.1. Procedura de creare a Procuraturii europene, prevăzută în art. 86, stabileşte unanimitatea Consiliului şi aprobarea PE. Legile sau legile-cadru europene referitoare la cooperarea operativă între autorităţile poliţieneşti ale statelor membre, conform art. 87, trebuie, de asemenea, aprobate prin unanimitate de către Consiliu şi cu avizul prealabil al PE. În fine, conform art. 89, va fi supusă

1. În situaţia Spaniei ca frontieră sudică a UE, sosirea masivă de imigranţi relevă limitele resurselor materiale, financiare şi umane naţionale pentru a lupta eficient împotriva mafiei, ale cărei victime sunt imigranţii. Rezultă deci importanţa acestui principiu care nu face decât să recunoască necesitatea solidarităţii faţă de acele state care au frontieră externă cu UE şi care, în special la frontiera de sud, suferă o presiune migratorie specială.
2. Normele minime care se vor adopta pentru a garanta calitatea recunoaşterii reciproce fac referire la probele admisibile pentru statele membre, drepturile persoanelor subiecte ale proceselor penale şi drepturile victimelor.

unanimității și consultării prealabile a PE aprobarea dispozițiilor referitoare la condițiile și limitele în care autoritățile polițienești și judiciare ale statelor membre vor putea acționa pe teritoriul celorlalte state membre.

În cazul cooperării judiciare penale, statele ce aveau rețineri asupra repercusiunilor pe care aceste măsuri le-ar putea avea asupra sistemelor lor judiciare au reușit introducerea așa-numitei „frâne de urgență". Este vorba, în realitate, de o „frână de accelerație" deoarece împiedică blocarea deciziei de către un stat membru reticent prin stabilirea unui termen maxim de obținere a acordului. În caz contrar, se permite statelor care sunt de acord să stabilească o cooperare întărită între ele[1]. Trebuie să amintim aici poziția fostului reprezentant permanent spaniol, Javier Elorza, care afirmă că funcția cooperării întărite/consolidate în UE a fost aceea de a face presiune în negocieri asupra statelor reticente față de adoptarea unei măsuri comune[2].

„Frâna" este regularizată în art. 82 și 83 ale TFUE, cu referire la adoptarea, prin majoritate calificată și procedură ordinară, a diferitelor măsuri referitoare la cooperarea judiciară penală. Este vorba, concret, despre norme minimale care să facă posibilă recunoașterea reciprocă a rezoluțiilor judiciare, pe de o parte, și, pe de alta, despre normele minimale referitoare la definirea delictelor și a pedepselor. În cazul în care un stat membru consideră că acestea afectează sistemul său justițiar penal, poate solicita ca respectiva problemă să fie trimisă Consiliului European, blocându-se procedura legislativă ordinară. Consiliul European va avea un termen maxim de patru luni pentru a se pronunța și va putea restitui Consiliului proiectul, punând capăt întreruperii, sau va putea solicita Comisiei sau grupului de state ce a avut inițiativa să facă o nouă propunere de decizie. Dacă, în decurs de patru luni, Consiliul European nu este capabil să ia o decizie sau dacă a fost prezentată o nouă propunere și trec 12 luni fără a fi luată o decizie, un grup format din cel puțin nouă state membre pot adopta decizia ca o cooperare consolidată. Decizia lor trebuie notificată Consiliului, PE și Comisiei, fiind astfel îndeplinită procedura și aprobată o asemenea cooperare.

Progresele în SLSJ sunt cu adevărat relevante și aduc o importantă atribuire de competențe, având în vedere că toate aspectele speciale conținute în Titlul VI al TCE, cât și cele specifice celui de-al treilea pilier al TUE se supun procedurilor comunitare ordinare[3]. Această comunitarizare are, fără îndoială, câteva particularități datorate naturii speciale a domeniului. Relevanța reformei constă – vorbim, să nu uităm, de zona politicilor înalte – în democratizarea și eficientizarea unui sector de maximă prioritate pentru cetățeni. Apoi, vorbim despre o reformă în urma căreia Uniunea este dotată cu competențe și instrumente proprii capabile să ducă la existența unei politici interne comune.

Pe de altă parte, în termeni de model politico-juridic, este de remarcat constituționalizarea principiului recunoașterii reciproce a rezoluțiilor judiciare și extrajudiciare,

1. Guy MILTON, Jacques KELLER-NOELLET și Agniezska BARTOL-SAUREL, *The European Constitution: Its Origins, Negociation and Meaning*, Londra, John Harper, 2005, p. 104.
2. Javier ELORZA CAVENGT, „¿Un núcleo duro para la Europa del futuro?", *Revista General de Derecho Europeo*, no 1, 2003, http://www.iustel.com.
3. Se subliniază ca reprezentând un progres sistematizarea capitolului referitor la azil și imigrație, ceea ce face ca Del Valle să considere „existența unei logici specifice politicii de imigrație în această incipientă entitate politică" – Alejandro del VALLE GÁLVEZ, „Extranjería y Tratado Constitucional para Europa", în *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, *op. cit.*, pp. 1349-1356, esp. la p. 1356.

înţelese ca norme generale de funcţionare ce se bazează pe regula încrederii reciproce – inexistentă până de curând – şi care pune bazele unui spaţiu juridic comun. Acest element, în opinia noastră, are o relevanţă specială pentru configurarea progresivă a constituţionalismului compus, caracterizat, pe de o parte, de relaţiile de integrare şi complementaritate ale sistemului judiciar comunitar şi, pe de alta, de cele naţionale, dar şi de cele naţionale între ele.

10.4. Excepţiile de la regimul general obţinute de Danemarca, Irlanda şi Marea Britanie

Sectoarele Justiţiei şi Afacerilor Interne se caracterizează acum prin regimuri bazate pe flexibilitate. De aceea există excepţii pentru Danemarca, Irlanda şi Marea Britanie, excepţii având diferite dimensiuni şi semnificaţii, deoarece au fost pactate în diferite contexte. Aceste excepţii sau *opting-in*, respectiv *opting-out*, se menţin pentru aceste state şi chiar li se poate extinde valabilitatea. Din punct de vedere politic, preţul plătit pentru a compensa statele suveraniste pentru pierderea dreptului la veto în materii ce se decid acum prin majoritate calificată şi înainte erau supuse unanimităţii îl constituie exact această flexibilitate.

Marea Britanie şi Irlanda au, la această oră, excepţii în sectorul JAI atribuite prin Tratatul de la Amsterdam. În caz contrar, Marea Britanie nu ar fi aprobat la acea vreme comunitarizarea acestei politici[1]. Sensibilitatea britanică faţă de suveranitatea sa este cunoscută, aşa că nimeni nu a riscat un veto britanic şi, astfel, s-a ajuns la această situaţie. Aceste două state rămân deci în afară obligaţiilor din tratat în materie de justiţie şi afaceri interne, ele fiind cele care stabilesc dacă şi în ce aspecte sau măsuri ale acestei politici doresc să participe. Marea Britanie şi Irlanda au obţinut noi concesii, ce se regăsesc în protocolul modificat de care vorbeam[2]. Marea Britanie stabilise prin negocieri anterioare posibilitatea extinderii *opting-in*-ului său existent în materie de JAI (frontiere, azil, imigraţie şi cooperarea judiciară civilă) la cooperarea poliţienească şi la cea judiciară în materie penală. Aceste *opting-in* presupun ca Marea Britanie să nu fie automat asociată la măsurile legislative ce se adoptă în aceste sectoare, ci să poate alege, după caz, dacă să le aplice sau nu. În privinţa Irlandei, ea îşi va confirma ulterior decizia de a adera sau nu la aceste excepţii. De regulă o face, din cauza frontierei comune cu Marea Britanie. Interesul britanic pentru menţinerea suveranităţii absolute în aceste sectoare sensibile din punct de vedere politic vine şi din cauză că doresc conservarea sistemului lor judiciar[3].

---

1. *Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda*, Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el Tratado de Amsterdam de 1997.
2. *Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, Protocolo no 22 anejo al Tratado de Lisboa.
3. Argumentele pentru care Marea Britanie apără ca *red lines* aceste excepţii le găsim în intervenţia lui Jack Straw în Camera Lorzilor, HOUSE OF LORDS, COMMITTEE ON EUROPEAN UNION, SUBCOMMITTEE E, „Corrected Oral Evidence Given by Rt Hon Jack Straw, Ms Rebecca Ellis and Mr Kevan Norris: Impact of the Reform Treaty on the Area of Freedom, Security and Justice", 16 ianuarie 2008, http://www.parliament.uk.

Prima modificare se referă la procedura de aplicare a unei măsuri JAI în cazul în care Marea Britanie şi Irlanda vor adera la ea, dar nu doresc să se asocieze şi la modificarea sau aducerea la zi a acesteia. Fără îndoială, faptul de a rămâne la margine va produce consecinţe, în primul rând pentru ele, deoarece restul statelor membre pot decide, prin majoritate calificată, că neparticiparea Marii Britanii şi a Irlandei face inoperantă revizuirea şi deci pot solicita acelor state ce nu doresc să participe retragerea din respectiva măsură. O retragere totală şi nu doar pe partea revizuită. Consiliul, în plus, poate decide dacă statul membru care se retrage din resepctiva măsură trebuie să suporte sau nu consecinţele financiare, având în vedere că Protocolul stabileşte că statele în chestiune pot suporta costurile financiare pe care le implică, necesar şi invitabil, retragerea.

Protocolul conţine, de asemenea, modificări referitoare la sistemul Schengen. Actualmente, Marea Britanie şi Irlanda nu fac parte din el decât prin unele măsuri legate de cooperarea judiciară şi poliţienească, în timp ce majoritatea statelor participă integral. Conform Protocolului anexă la Tratatul de la Lisabona, aceste două state îşi menţin dreptul de a nu participa la Schengen, dar, în plus, ar putea fi obligate să nu mai aplice nici normele pe care acum le aplică. Protocolul precizează că, dacă un stat decide să nu ia parte la o măsură, Consiliul poate decide, prin majoritate calificată, să pună capăt participării sale pe ansamblu la spaţiul Schengen, garantându-se, astfel, funcţionarea efectivă a întregului *acquis* Schengen.

Poziţiile britanică şi irlandeză sunt diferite într-un singur punct: Irlanda nu a dorit excepţie de participare la măsurile adoptate pe baza art. 75 TUE (măsuri referitoare la activele financiare destinate luptei împotriva terorismului). Altfel spus, acest articol este aplicat integral, la fel ca şi restul statelor membre.

Consecinţă a renegocierii ce a urmat refuzului prin referendum a Tratatului de la Maastricht, Danemarca a obţinut şi ea la vremea respectivă excepţii în materie de liberă circulaţie a persoanelor şi în afacerile interne şi justiţie[1]. În acest sens, Protocolul referitor la poziţia Danemarcei stabileşte că această ţară nu participă la politicile cuprinse în Titlul VI al TUE (libera circulaţie a persoanelor), dar nici la cele din al Treilea Pilier (cooperarea judiciară şi poliţienească în zona penală). Danemarca poate însă decide oricând că nu mai doreşte să facă uz de excepţiile acceptate prin Protocol şi să-şi asume regimul general.

Protocolul cu Danemarca este şi el modificat ca urmare a adoptării Tratatului de la Lisabona, adăugându-i-se o anexă[2]. Se extinde excepţia Protocolului la zona cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală, ca şi la protecţia datelor personale relative la aceste sectoare. Altfel spus, referitor la Titlul VI în totalitatea sa, Danemarca poate decide când şi cum doreşte să participe la măsurile Uniunii adoptate în acest sector, dispunând de dreptul de *opting-in*. Protocolul danez a fost, de asemenea, modificat, în acelaşi sens cu cel britanic şi irlandez, cu referire la modificarea sau aducerea la zi a măsurilor la care iau parte.

Danemarca dispune, de asemenea, de posibilitatea renunţării în orice moment la excepţiile sale în acest domeniu şi integrării în regimul general. Guvernul danez are

1. *Protocolo sobre la posición de Dinamarca*, Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (añadido por el Tratado de Amsterdam, 1997).
2. *Protocolo sobre la posición de Dinamarca*, Protocolo no 22 anejo al Tratado de Lisboa.

libertatea de a decide când şi cum doreşte să aplice modificările, conform exigenţelor constituţionale. Având în vedere evoluţia politică a Danemarcei, recent realesul premier Rasmussen propunea un referendum în perioada 2009-2010 pentru a consulta poporul cu referire la cele patru excepţii daneze : cetăţenia, apărarea, moneda şi SLSJ. În funcţie de rezultatul referendumului, s-ar putea decide ca această ţară să participe la toate politicile europene[1].

1. „Danish government wants second referendum on euro", *EUObserver*, 22.11.2007.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a şaptea

POLITICA EXTERNĂ COMUNĂ

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

Capitolul 11

Politica Externă Comună: mai multă coerență, eficacitate şi vizibilitate

11.1. Uniunea Europeană, actor internațional: problemele Politicii Externe Comune

Tratatul de la Lisabona preia în totalitate inovaţiile Tratatului Constituţional în materie de Politică Externă Comună (PEC)[1]. Atât la nivelul doctrinei, cât şi al instituţiilor există aprecierea că reforma din acest domeniu reprezintă unul dintre punctele cele mai relevante ale reformei constituţionale[2].

Prin procesul constituţional au fost atacate problemele pe care le avea funcţionarea Politicii Externe Comune, în special sub următoarele aspecte:

- coerenţa dintre pilierul comunitar şi cel interguvernamental;
- lipsa sa de vizibilitate din cauza multiplicării responsabilităţilor;
- deficitul de eficienţă cauzat de regula de adoptare a deciziilor – unanimitate – specifice PESC.

În acest context, devine de maximă importanţă decizia de a fi menţinut integral *acquis*-ul stabilit prin Tratatul Constituţional în această materie, posibil datorită puternicului

1. Sunt numeroase lucrările în care am studiat dimensiunea şi conţinutul reformelor realizate în materie de PESC de către Constituţia Europeană. Între altele, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „Commentaire à l'article I-16", în Laurence Burgorgue-Larsen, Anne Levade şi Fabrice Picod (coord.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV „Architecture Constitutionnelle"*; Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 249-253; Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La Política Exterior Común en la Constitución Europea", în Fernando M. MARIÑO MENÉNDEZ şi Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ (coord.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos „Francisco de Vitoria" y Marcial Pons, 2006, pp. 419-448; Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La política exterior común en la Constitución Europea", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 103-135.
2. Pentru Comisia Europeană, reforma în politica externă „va reflecta echilibrul existent între statele membre şi instituţii, în timp ce va dota UE, în totalitatea sa, cu capacitatea de a promova şi proteja interesele şi valorile europene la nivel global" – COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Communication to the Council „Reforming Europe for the 21st Century"*, 10 iulie 2007, COM(2007)412 final.

consens ce a existat în jurul acestui capitol atât în Convenţie, cât şi în CIG. Consensul solid al statelor membre şi al instituţiilor asupra necesităţii reformelor şi conţinutului acestora constituia cea mai importantă garanţie a aplicării lor în prezent şi în viitor[1]. Metoda „vălului" a funcţionat şi aici, recuperarea constituţională a conţinutului fiind însoţită de unele „pierderi", iar acestea pot fi întâlnite în următoarele trei elemente diferite:

- în primul rând, schimbarea numelui ministrului european de Externe;
- în al doilea rând, multiplicarea clauzelor de apărare;
- în al treilea rând, împărţirea regularizării între TUE (partea constituţională) şi TFUE (cea funcţională).

Dintre acestea, unica modificare importantă o reprezintă modificarea numelui din ministru european de Afaceri Externe în cel de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate. Termenul „ministru" avea pentru Marea Britanie o mare încărcătură federală şi statală şi, de aici, solicitarea de schimbare a sa[2].

Fără îndoială că, dincolo de simbolistică, este vorba despre o schimbare cosmetică, atâta vreme cât nici profilul politic, nici funcţiile nu diferă prea mult în conţinut. În plus, la solicitarea Marii Britanii, Tratatul de la Lisabona multiplică afirmaţiile ce amintesc că, în materie de PESC, nu au fost cedate competenţe şi că securitatea şi apărarea sunt chestiuni de dimensiune naţională exclusivă[3]. Aceste modificări de tip „protecţionist" nici nu adaugă, nici nu şterg însă nimic din esenţa unui sector interguvernamental prin definiţie, fiind, mai degrabă, efectul unui populism ieftin, adresat „galeriei", dar fără efecte practice.

---

1. În altă parte am menţionat că unele dispoziţii ale Tratatului Constituţional au început să se aplice prin acorduri interguvernamentale, fără a se mai aştepta intrarea în vigoare a Constituţiei. Atrage atenţia că mare parte din aceste intrări anticipate în vigoare fac referire la instrumente ale politicii externe, precum politica de vecinătate, clauza de solidaritate în caz de atac terorist sau Agenţia Europeană de Apărare. Punerea acestora în operă prin intermediul acordurilor interguvernamentale are la bază exact consensul politic de care vorbeam.
2. Ne preocupă, într-o oarecare măsură, confuzia pe care o poate induce noua denumire, având în vedere micile diferenţe faţă de vechea formulă, Înalt Reprezentant al UE pentru Politică Externă şi de Securitate Comună. Fără îndoială, amplitudinea funcţiei şi delimitarea competenţelor operate de către Constituţie şi menţinute de către Tratatul de la Lisabona sunt diferite, dar asta nu se vede prin numele ales. Fostul Înalt Reprezentant reprezenta doar Consiliul în materie de PESC, noul Înalt Reprezentant va fi nu numai reprezentant, dar şi responsabil cu acţiunea externă a UE, în totalitatea sa. În plus, este şi vicepreşedinte al Comisiei, cum ştim. Această modificare (a numelui) este pe linia altor modificări făcute la Lisabona care, în loc să simplifice, îngreunează înţelegerea Uniunii de către cetăţeanul european.
3. În sensul de mai sus se poate vedea art. 3.2 al TUE referitor la relaţiile dintre UE şi statele membre. Acest articol specifică, în redactarea Constituţiei, că UE trebuie să respecte funcţiile esenţiale ale statului, în special cele ce au ca finalitate garantarea integrităţii teritoriale, menţinerea ordinii publice şi salvgardarea securităţii naţionale. Prin Tratatul de la Lisabona s-au adăugat următoarele: „În particular, securitatea naţională continuă să fie responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat mebru". În acelaşi sens, CIG din 2007 a adoptat două declaraţii în care se subliniază că „dispoziţiile în materie de PESC şi PESA se înţeleg fără a putea prejudicia responsabilităţile şi competenţele statelor membre în definirea politicilor externe şi de apărare a statelor membre". A se vedea în acest sens cele două declaraţii intitulate „Declaración relativa a la Política Exterior y de Seguridad Común", Declaraciones 13 y 14 anexas al Tratado de Lisboa.

Reforma constituțională, salvată de către Tratatul de la Lisabona, continuă și întărește logica unei politici externe comune. Întreaga politică externă este considerată un tot unitar, fără a se face distincții pe baza procesului decizional. Consolidarea logicii politicii externe comune se bazează, pe de o parte, pe dispariția Comunității Europene și atribuirea personalității juridice Uniunii Europene, și, pe de altă parte, pe dispariția suprapunerii formale a celor doi actori internaționali, Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană.

Sectorul Politicii Externe Comune este cel în care se vede cu claritate modificarea structurii Uniunii Europene, de la templul grec cu trei pilieri la arborele cu două ramuri. Au dispărut pilierii, dar trebuie să precizăm încă de la început că PESC menține unele caracteristici interguvernamentale, atât în privința programării, cât și a deciziei. Oricum, chiar dacă putem vorbi despre un „pilier remanent", separarea reală va fi mult atenuată de existența cadrului instituțional unic care va coordona și aplica întreagă politică externă, fie ea interguvernamentală, fie comunitară. Vorbim despre Înaltul Reprezentant și Serviciul European de Acțiune Externă.

Logica considerării unei politici externe unice comune – trunchiul comun – este întărită de regularizarea în titluri identice ale celor două tratate, indiferent dacă vorbim despre acțiune externă sau politică externă. Mai mult, TUE regularizează baza întregii PEC, indiferent că este vorba despre acțiunea sau politica externă, pentru ca, mai apoi, TFUE să detalieze acțiunea externă. Astfel, în TUE avem de-a face cu Titlul V, intitulat „Dispoziții generale referitoare la acțiunea externă a Uniunii și dispoziții specifice referitoare la politica externă și de securitate comună". În cazul TFUE, acesta grupează toată baza juridică în Partea a V-a, intitulată „Acțiunea externă a Uniunii".

În aceeași logică a trunchiului comun, este prevăzut un singur cadru conceptual al valorilor și obiectivelor (o politică responsabilă la nivel global), deși persistă diferențele procedurale în luarea deciziilor. Se așteaptă ca aceste diferențe să fie oarecum „temperate" de unicitatea judecății persoanei învestite cu coordonarea celor două activități, Înaltul Reprezentant, și unicitatea „brațului executiv", Serviciul european de acțiune externă. Aceste noutăți în direcția vizibilității, coerenței și eficacității întăresc conceptul de Politică Externă Comună.

11.2. Spre o politică externă responsabilă

Prima dintre noutățile Lisabonei o constituie introducerea cadrului conceptual necesar programării politice a acțiunii externe europene, în întregul său. Este vorba despre o noutate absolută dacă avem în vedere că TUE și TCE nu aveau obiective politice comune în sectorul politicii externe europene. În redactarea sa de la Maastricht, art. 11 al TUE, era stabilit obiectivul general PESC, dar apoi trebuia să ajungem la „celelalte politici externe" – politica comercială sau cooperarea pentru dezvoltare – pentru a căuta obiectivele proprii ale acestora. Desigur, adesea acestea nu erau chiar coerente între ele. În plus, unele dintre politicile comune aveau definite explicit obiective pe dimensiunea internațională – mediu, de exemplu –, în timp ce altele, având o dimensiune externă indiscutabilă, nu o făceau. O altă incoerență ce trebuia corectată.

Spre deosebire de acest cadru, Tratatul de la Lisabona introduce în Tratatul Uniunii Europene două articole referitoare la obiectivele europene în materie de acțiune externe ce-și produc efectele asupra politicii externe comune pe ansamblul său, incluzând și

dimensiunea externă a politicilor comune. Este vorba, în primul rând, de art. 3.4 TUE, ce apare regularizat la un loc cu celelalte obiective generale ale UE, dar şi de art. 21, unde acestea sunt dezvoltate şi mai concret. Acest fapt întăreşte caracterul unic al acţiunii externe şi coerenţa întregului politicilor comune, având şi o dimensiune externă.

Cadrul politic al principiilor şi obiectivelor se bazează pe o nouă paradigmă de politică externă, faţă de modelul anterior. Dacă înainte PESC era definită prin „apărarea interesului comun al statelor membre", Tratatul de la Lisabona impune o acţiune externă care se redefineşte, situând în centrul său noţiunea de „responsabilitate", altfel spus, care implică direct, explicit, fără echivoc UE în gestionarea problemelor internaţionale. Această orientare nu este o creaţie *ex novo*, dar a pus „în scris" şi cu caracter obligatoriu concepţia de relaţii internaţionale şi practica în materie de politică externă pe care UE le-a dezvoltat progresiv. Asta deoarece caracteristicile concepţiei europene de politică externă sunt, aşa cum le înţelegem noi, următoarele:

- dimensiunea externă a valorilor Uniunii (democraţie şi drepturile omului);
- regularizarea;
- cooperarea multilaterală;
- dimensiunea externă a modelului social european;
- „exportarea" modelului european de stabilitate.

Existenţa acestor caracteristici ale PEC demonstrează că există o concepţie comună, uniformă şi progresivă de relaţii internaţionale a tuturor membrilor Uniunii, ce se bazează pe existenţa modelului politic şi social care tinde, acum, să se extindă spre exteriorul UE, spre mediul internaţional.

Ideea că UE trebuie să acţioneze ca „exportator de valori" prin politica sa externă o găsim explicită în Declaraţia de la Laeken, unde se spune că „Europa nu poate evita responsabilităţile sale în gestionarea globalizării". Dezvoltând teza responsabilităţii internaţionale a UE, Declaraţia de la Laeken, adevărat *road-map* al procesului constituţional, arată că: „Acum, când s-a încheiat Războiul Rece şi trăim simultan într-o lume globalizată şi atomizată, Europa trebuie să-şi asume responsabilitatea în gestionarea globalizării. Rolul pe care trebuie să şi-l asume este acela de putere care luptă decis împotriva violenţei, terorii şi fanatismului, dar care, în acelaşi timp, nu închide ochii în faţa injustiţiei flagrante ce există în lume. Rezumând, o putere ce doreşte promovarea unui nou tip relaţii de care să beneficieze nu doar statele bogate, ci şi cele mai sărace. O putere ce doreşte să încadreze etic globalizarea, adică să o pună în termenii solidarităţii şi dezvoltării durabile"[1].

Această filosofie a „politicii responsabile" în acţiunea externă europeană constituia o caracteristică fundamentală a Constituţiei Europene[2]. Aceeaşi orientare este prezentă şi în „Strategia Europeană de Securitate", aprobată în decembrie 2003, cea care recupera,

1. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de Europea", *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 decembrie 2001, Anexo I.
2. Preambulul Constituţiei spunea că „Europei i se oferă marea posibilitate de a continua, respectând drepturile fiecăruia şi conştientă de responsabilităţile pe care le are faţă de generaţiile viitoare şi faţă de planeta Pământ, marea aventură ce i-a permis să devină un spaţiu special, propice speranţei umane". Tratatul de Reformă pierde însă Preambulul Constituţiei, încorporând-se în TUE doar paragraful referitor la moştenirea religioasă, culturală şi umanistă a Europei.

în bună parte, spiritul dezbaterii constituționale. Se afirmă, de pildă, că „Europa trebuie să fie dispusă a-și asuma responsabilitatea în menținerea securității mondiale și construcția unei lumi mai bune"[1]. Obiectivele Uniunii se găsesc în noul articol 3 al TUE. Astfel, primul său paragraf se referă la obiectivul fundamental care este – cum putea fi altfel – promovarea păcii, a valorilor UE și a bunăstării popoarelor.

Paragraful 4 al acestui articol cuprinde explicit obiectivele Uniunii Europene în materie de acțiune și politică externă. Trebuie subliniat că CIG 2007 a realizat o mică adăugire prin care acțiunea externă, în plus față de afirmarea și promovarea valorilor și intereselor UE, trebuie să contribuie și la protejarea cetățenilor Uniunii. Este vorba despre un plus ce nu contrazice logica generală a acțiunii externe a UE. Dar care sunt obiectivele UE? Evident:

- pacea;
- securitatea;
- dezvoltarea sustenabilă;
- solidaritatea și respectul reciproc între popoare;
- comerțul liber și echitabil;
- eradicarea sărăciei;
- protecția drepturilor omului, în special a drepturilor copiilor;
- stricta observare și dezvoltare a dreptului internațional și respectarea principiilor Cartei Națiunilor Unite.

În TUE, Titlul V, se inserează un nou capitol, denumit „Dispoziții generale referitoare la acțiunea externă a Uniunii", care cuprinde valorile și obiectivele acțiunii externe. Acest articol precede întreaga regularizare a PEC, producând efecte atât asupra PESC, regularizat prin TUE, cât și asupra acțiunii externe de tip economic și social, regularizată în partea a V-a a TFUE. Aceste dispoziții generale își produc efectul inclusiv asupra dimensiunii externe a tuturor politicilor europene ce nu au o natură externă specifică. La rândul său, noul articol 21 al TUE cuprinde integral articolul III-292 al Convenției Europene. Astfel, în primul său paragraf sunt reunite principiile de acțiune și valorile ce trebuie să stea la baza acțiunii externe la nivel mondial:

- democrația;
- statul de drept;
- universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și libertăților fundamentale;
- respectul față de demnitatea umană;
- principiile egalității și solidarității;
- respectarea Cartei ONU și a dreptului internațional.

Se afirmă, de asemenea, că Uniunea trebuie să facă eforturi în stabilirea de relații și în crearea unor forme de asociere cu state terțe și organizații internaționale ce împărtășesc aceleași principii și promovează soluțiile multilaterale la problemele internaționale.

Paragraful 2 al articolului 21 cuprinde obiectivele politicii și acțiunii externe. Se începe prin afirmația că „Uniunea va defini și aplica politici și acțiuni comune și va încerca să realizeze un înalt nivel de cooperare în toate sectoarele relațiilor internaționale

1. CONSEJO EUROPEO, *„Una Europa Segura en un mundo mejor". Estrategia Europea de Seguridad*, Bruxelles, 12 decembrie de 2003, p. 1.

în scopul realizării obiectivelor care se menţionează în continuare". Faptul că în articolul 11 TUE se referă la cooperarea internaţională ca obiectiv al PESC ne lasă să înţelegem că aceasta ar putea deveni din obiectiv un mijloc de acţiune prin care să atingem celelalte obiective.

Obiectivele citate sunt:

- apărarea valorilor, intereselor fundamentale, a securităţii, independenţei şi integrităţii UE. Faţă de redactarea vechiului art. 11 TUE, se adaugă „securitatea", care constituia obiectul altui paragraf;
- consolidarea şi sprijinirea democraţiei, statului de drept, drepturilor omului şi principiilor dreptului internaţional. Acest obiectiv are o redactare similară ultimului alineat al art. 11 al TUE, dar se adaugă „principiile dreptului internaţional";
- menţinerea păcii, evitarea conflictelor şi întărirea securităţii internaţionale, conform Cartei Naţiunilor Unite, precum şi a principiilor Actului Final de la Helsinki şi obiectivelor Cartei de la Paris, inclusiv cele referioare la frontierele externe. Acest paragraf are o redactare similară celui de-al treilea paragraf al art. 11, dar exclude menţionarea conflictelor;
- sprijinirea dezvoltării sustenabile economice, sociale şi de mediu a ţărilor în curs de dezvoltare, având drept obiectiv eradicarea sărăciei. Acest paragraf prezintă noutăţi în raport cu cadrul general de politică externă, noutăţi ce răspund noii idei de responsabilitate în politica mondială. Există şi asemănări cu vechile obiective ale politicii de cooperare pentru dezvoltare, dar noile obiective au o enunţare mai ambiţioasă[1], conform Tratatului de la Lisabona nemaifiind vorba doar de „lupta împotriva sărăciei", ci de „eradicarea" acesteia;
- stimularea integrării tuturor statelor în economia mondială, între altele, prin desfiinţarea progresivă a obstacolelor ce stau în faţa comerţului internaţional. Acest obiectiv nu există în actuala formulare, ci există ca un obiectiv al cooperării pentru dezvoltare, referindu-se doar la statele în dezvoltare;
- contribuţia la elaborarea măsurilor internaţionale de protecţie şi îmbunătăţire a calităţii mediului şi la gestiunea sustenabilă a resurselor naturale mondiale în vederea realizării obiectivului general al dezvoltării sustenabile. Fiind o noutate absolută, acest obiectiv răspunde cu claritate ideii de a promova o politică responsabilă la nivel modial, o politică prin care să fie soluţionate problemele internaţionale şi promovată gestionarea globalizării;
- ajutorarea populaţiilor, ţărilor şi regiunilor care se confruntă cu catastrofe naturale sau provocate de acţiunea umană. Este vorba despre o altă inovaţie din punctul de vedere al obiectivelor de politică externă, ce externalizează la nivel internaţional principiul solidarităţii interne a UE;
- promovarea unui sistem internaţional bazat pe o cooperare multilaterală solidă şi pe o bună guvernanţă mondială. În vechiul TUE se amintea vag despre „încurajarea cooperării internaţionale" – care apare şi în introducerea acestui articol. Trebuie să remarcăm, în special, menţionarea directă a responsabilităţii pentru realizarea unei bune guvernanţe mondiale.

---

1. În acest sens, art. 177 al TCE referitor la cooperarea pentru dezvoltare stabileşte că obiectivele acestei politici sunt: dezvoltarea economică şi socială durabilă în statele aflate în dezvoltare şi, în mod special, în cele mai defavorizate; integrarea armonioasă şi progresivă a ţărilor în dezvoltare în economia mondială şi lupta împotriva sărăciei în ţările aflate în dezvoltare.

În fond, prin această ambițioasă declarație de principii și obiective se proiectează voința UE de a contribui la schimbarea sistemului mondial, acțiune ce are ca finalitate o globalizare guvernabilă. Este evident saltul, trecerea de la o concepție de politică externă europeană bazată pe „interesul comun" la una în care locul central îl ocupă explicit „responsabilitatea UE pentru soarta lumii". Și totul era anticipat de Declarația de la Laeken.

11.3. Politica de vecinătate: noul cadru al relațiilor cu proximitatea Uniunii

Extinderea succesivă a Uniunii are consecințe diverse față de relația sa cu actorii internaționali. Este vorba despre schimbări cantitative, dar și calitative: noi frontiere, noi interese, noi responsabilități, noi relații preferențiale. Astfel, o primă consecință – cantitativă – o constituie mărirea considerabilă a teritoriului Uniunii, iar una calitativă – schimbarea frontierelor. Pentru prima dată Uniunea are frontieră comună cu Rusia, dar și cu Ucraina, Belarus și Moldova, ceea ce înseamnă noi provocări în materie de securitate și un alt tip de relații cu acestea.

Tratatul Constituțional prezenta o noutate în acest sens, punând bazele unei politici de vecinătate. Articolul cu pricina este 8 al TUE și a fost preluat fără modificări de către Tratatul de la Lisabona. Trebuie subliniată importanța situării acestui articol în primul Titlu, „Dispoziții Comune", adică acolo unde se regularizează modelul politic al UE. Acest articol stabilește, pentru prima dată în textele fundamentale ale UE, un cadru privilegiat al relațiilor dintre UE și statele ce o înconjoară, adică o politică de vecinătate a Uniunii Europene[1]. Relevanța situării sale în primul Titlu este aceea că politica vecinătății imediate nu mai aparține politicii externe a UE, caz în care ar fi fost inclusă în titlul corespunzător acesteia, ci se transformă într-o trăsătură a modelului politic al Uniunii. În jurul acestei politici, UE „desenează", mai apoi, diferite cercuri concentrice de relații[2].

De amintit că aplicarea Politicii de vecinătate a început fără a se mai aștepta intrarea în vigoare a Constituției sau a Tratatului de la Lisabona. Consiliul European de la Copenhaga din decembrie 2002 includea în agenda politică a Uniunii obiectivul consolidării

1. Despre politica de vecinatate – WALLACE, William, *Looking after the neighbourhood: responsibilities for EU 25*, Notre Europe Policy Papers no 4, iulie 2003, http://www.notre-europe.asso.fr.
2. Dacă se face o lectură comparativă a diferitelor articole ale celor două tratate, se poate vedea cum se stabilește o politică externă ce are forma unor cercuri concentrice și care este inspirată de ideea multilateralismului, atât de dragă Uniunii Europene. În acest sens, nucleul central este reprezentat de către membrii Uniunii, următorul este destinat relațiilor de vecinătate, în continuare urmează cel al relațiilor privilegiate cu state și grupuri de state ce împărtășesc aceleași valori cu UE, pentru ca ultimul să fie destinat statelor terțe. Această relație graduală a UE cu alte state există deja în politica europeană externă, putându-se constata că cele mai strânse relații existau în sânul Spațiului Economic European, după care urmau cele cu PECOS, Asociația Euromediteraneană, politica latino-americană, cea transatlantică, Asia, Rusia și ACP. În Constituția Europeană nu mai era menționat Spațiul Economic European, deoarece exista speranța integrării sale în Uniune.

relaţiilor cu Rusia, Belarus, Ucraina şi Moldova, dar şi cu statele situate pe malul de sud al Mediteranei, „pe baza unui aranjament pe termen lung de promovare a reformelor democratice şi economice, dezvoltare sustenabilă şi a comerţului"[1]. Acest mandat al Consiliului European din 2002 devine iniţiativă a Comisiei în martie 2003, o iniţiativă ce anticipa inovaţia constituţională care este politica de vecinătate. Scopul era acela al pregătirii Uniunii extinse pentru provocările ce o aşteptau[2].

Comunicarea Comisiei propune crearea unui „cerc de prieteni", a unei zone de prosperitate şi vecinătate prietenoasă în jurul Uniunii Europene, cerc cu care să se menţină relaţii strânse şi pacifice, fără ca, pe termen mediu, să fie vorba despre aderare. De aceea se adresează vecinilor Uniunii extinse: Rusia, noile state independente şi statele terţe mediteraneene. În schimbul realizării unor progrese concrete în legătură cu preocuparea pentru securitate a Uniunii şi adoptării de reforme politice şi economice, Uniunea promite „perspectiva participării acestor state prietene la piaţa internă a UE şi o integrare şi liberalizare progresive, care să permită libera circulaţie a persoanelor, serviciilor şi capitalurilor".

Este vorba, în fond, despre transformarea frontierelor dintr-o linie de separaţie într-una care să favorizeze relaţiile de cooperare. Este vorba despre exportarea, spre aceste ţări, a schemei actualului Spaţiu Economic European, conform căreia asociaţii care nu sunt membri ai UE participă la toate acţiunile UE, mai puţin la dimensiunea politică a acesteia. Uniunea se angajează să acţioneze în scopul întăririi cooperării şi integrării regionale şi subregionale, înţelese ca precondiţii ale stabilităţii politice, dezvoltării economice şi reducerii sărăciei şi a diviziunii sociale.

Consiliul European de la Salonic şi-a manifestat sprijinul pentru dezvoltarea acestui nou cadru de relaţii cu vecinii Uniunii. Astfel, au fost aprobate iniţiativele Comisiei şi s-a stabilit accelerarea activităţii Consiliului şi Comisiei în acest sens. Ca urmare, în iulie 2003, Comisia a prezentat o nouă comunicare în care evaluează posibilităţile de a pune în mişcare noile instrumente de vecinătate, propunând măsuri concrete şi un pachet financiar destinate politicii de vecinătate a UE[3]. Ulterior, chiar „Strategia Europeană de Securitate" îşi propunea crearea unui climat de securitate în statele vecine, prin politica de vecinătate: „Activitatea noastră trebuie să ajute la existenţa unui grup de state bine guvernate la est de Uniunea Europeană şi la ţărmurile Mediteranei, state cu care să putem menţine relaţii strânse de cooperare"[4].

Strategia îşi asumă, astfel, politica de vecinătate, aşa cum fusese ea formulată de Constituţie. Chiar dacă nu presupunea o noutate absolută în practica europeană, era o noutate ridicarea acesteia la rangul constituţional şi convertirea sa într-un instrument-cheie pentru guvernarea globală prin crearea unui cadru de relaţii interregionale instituţionalizate şi a unui spaţiu de prosperitate împărtăşită cu vecinii cei mai apropiaţi.

---

1. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia,* Consejo Europeo de Copenhague, 12-13 decembrie 2002, punto 24, http : //ue.eu.int/summ.
2. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo „Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos : un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa"*, 11 martie 2003, COM(2003) 104 final.
3. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, „Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad"*, 1 iulie 2003, COM(2003) 393 final.
4. CONSEJO EUROPEO, „Una Europa segura en un mundo mejor", *op. cit.*

11.4. Mai multă vizibilitate şi eficacitate: personalitate juridică, regularizare unitară şi un cadru instituțional cu adevărat comun

Politica Externă Comună dezvoltată începând cu Tratatul de la Maastricht se poate caracteriza ca un proces de configurare şi acomodare a unui instrument specific de politică externă pentru un actor internaţional *sui-generis*. În această dezvoltare se observau însă de multă vreme diverse probleme şi inconsistenţe, în special în termeni de coerenţă, vizibilitate şi eficacitate. Lipsa coerenţei era fundamental cauzată de divizarea competenţelor de politică externă comună între pilierii comunitari şi interguvernamentali. În plus, această situaţie făcea ca instituţiile şi persoanele responsabile de relaţiile externe de tip economic să fie diferite de cele responsabile de relaţiile externe de tip politic (PESC), lipsind, astfel, Uniunea de numitul „cadru instituţional comun". Problemele de vizibilitate aveau şi ele legătură cu existenţa celor doi pilieri şi a diferitelor instituţii responsabile, dar şi cu împărţirea funcţiilor şi a reprezentării externe între pilieri/persoane/instituţii, ceea ce făcea dificilă stabilirea responsabilităţii acţiunii externe europene. Lipsa de eficacitate, la rândul său, era o problemă, mai cu seamă cu referire la PESC, pentru care regula decizională în Consiliu era unanimitatea, metodă decizională specifică unei politici de coordonare a politicilor externe naţionale.

Prima noutate în „atacarea" acestor probleme o constituia dualitatea europeană cauzată de existenţa celor două organizaţii ce acţionau pe scena internaţională în acest sector, Comunitatea, respectiv Uniunea Europeană. Tratatul de la Lisabona elimină Comunitatea Europeană ca subiect de drept internaţional cu competenţe în relaţiile externe. În acest fel, Uniunea Europeană rămâne unica organizaţie internaţională europeană, o organizaţie ce substituie şi îi succede Comunităţii Europene (noul articol 1 al TUE). În plus, Tratatul de la Lisabona atribuie explicit personalitate juridică Uniunii Europene (art. 47 al TUE). Se pune, astfel, capăt dezbaterii legate de existenţa sau inexistenţa personalităţii juridice implicite a Uniunii Europene; de acum înainte, UE are, explicit, personalitate juridică, fiind subiect de drept internaţional.

Dispariţia Comunităţii Europene şi existenţa unui singur subiect al politicii externe – Uniunea Europeană – are drept consecinţă sfârşitul – cel puţin formal – al celor doi pilieri interguvernamentali. Cooperarea interguvernamentală, precum PESC-ul, va conserva însă metodele sale speciale de decizie, metode ce situează statul pe prim-plan. Acestea vor fi însă atenuate de existenţa preşedintelui permanent al Consiliului European şi a Înaltului Reprezentant. Se sfârşeşte, de asemenea, cu dualitatea în reprezentarea europeană internaţională, împărţită şi ea, conform competenţelor, între aceste două organizaţii. Devenind subiect de drept internaţional, Uniunea:

- poate fi prezentă în organizaţii internaţionale în calitate de Uniune;
- poate adera la acestea;
- poate încheia acorduri internaţionale în nume propriu;
- poate reclama şi poate fi reclamată în faţa instanţelor internaţionale;
- poate transforma Delegaţiile Comisiei în exteriorul UE în Delegaţii ale Uniunii.

În concluzie, această dublă inovaţie – dispariţia Comunităţilor şi atribuirea personalităţii juridice UE – fac să crească vizibilitatea şi eficacitatea acţiunii externe în lume.

Al doilea element important referitor la acţiunea externă îl reprezintă sfârşitul dispersării regularizării sale de-a lungul şi de-a latul Tratatelor şi, în consecinţă, îmbunătăţirea înţelegerii sale. Regularizarea realizată prin Tratatul de la Lisabona reprezintă însă un pas înapoi faţă de cea realizată prin Constituţie, care, se ştie, dedică un titlu unic – V, partea a III-a – întregului acţiunii externe europene. Tratatul de la Lisabona, urmând vechea schemă care situa PESC în TUE şi relaţiile externe în TCE, va trata PESC în TUE şi acţiunea externă în TFUE. În acest fel, PESC şi PESA vor continua să fie prezente în TUE, ceea ce face ca dispariţia pilierilor să fie mai puţin evidentă. Este la fel de adevărat că TUE nu se mai ocupă doar de regularizarea aspectelor interguvernamentale ale PESC, ci este deschis, în egală măsură, regularizării chestiunilor generale. Mai mult decât atât, există un capitol situat înainte, ce cuprinde Dispoziţiile generale referitoare la acţiunea externă în totalitatea sa, cuprinzând principiile, obiectivele şi programarea politică, dispoziţii aplicabile inclusiv aspectelor legate de acţiunea externă regularizate de TFUE[1].

Pe de altă parte, TFUE consacră partea a V-a Acţiunii Externe a Uniunii. Astfel:

- Titlul I regularizează „Dispoziţiile generale referitoare la acţiunea externă a Uniunii";
- Titlul II, „Politica comercială comună";
- Titlul III, „Cooperarea cu state terţe şi ajutorul umanitar";
- Titlul IV, „Măsuri restrictive";
- Titlul V, „Acordurile internaţionale";
- Titlul VI, „Relaţiile Uniunii cu organizaţiile internaţionale, cu state terţe şi Delegaţiile Uniunii";
- Titlul VII, „Clauza de solidaritate".

Sfârşitul dispersării ajută nu numai la sporirea vizibilităţii acţiunii externe a Uniunii, dar contribuie şi la îmbunătăţirea coerenţei sale. Şi aceasta deoarece regularizarea este precedată de obiectivele unice enunţate deja, obiective care nu mai sunt dispersate în conţinutul diferitelor articole ale tratatelor dedicate politicilor cu dimensiune externă.

Vizibilitatea, coerenţa, eficacitatea au fost consolidate, de asemenea, prin reforma cadrului instituţional al acţiunii externe, ce acum este mai aproape decât oricând de a putea fi numit unic. Chiar dacă vechiul TUE sublinia responsabilitatea Consiliului şi a Comisiei în asigurarea coerenţei întregului acţiunii externe, este cert că adesea se produceau suprapuneri. Tratatul de la Lisabona doreşte îmbunătăţirea coerenţei acţiunii externe a UE prin crearea postului de Înalt Reprezentant al Uniunii – ministru de Externe –, responsabil cu acţiunea externă a UE atât în Consiliu, cât şi în Comisie.

Aşa cum spuneam, cadrul instituţional este mai aproape decât oricând de a fi unic, cel puţin în programarea politică şi în punerea sa în practică, fără a fi la fel în decizii. Consiliul European este responsabil cu adoptarea programului-cadru al politicii externe, stabilind, la modul general, interesele şi obiectivele strategice ale Uniunii. În procesul decizional, procedurile sunt distincte. Astfel:

- în cazul PESC, decizia este a Consiliului şi se ia prin unanimitate atunci când este vorba despre o iniţiativă a Înaltului Reprezentant sau a unui stat membru;

1. Rezumând, TUE dedică Titlul V „Dispoziţiilor generale referitoare la acţiunea externă a Uniunii şi dispoziţiilor specifice referitoare la Politica Externă şi de Securitate Comună". Acest titlu are un capitol 1 dedicat „Dispoziţiilor generale referitoare la acţiunea externă a Uniunii" şi un capitol 2 referitor la „Dispoziţiile specifice PESC". Acest ultim capitol are Secţiunea I dedicată „Dispoziţiilor comune" şi secţiunea 2 referitoare la „Dispoziţii referitoare la Politică Comună de Securitate şi Apărare".

- în cazul politicilor comunitare, decid Consiliul și PE împreună, pe baza inițiativei Comisiei.

În ceea ce privește punerea în practică a întregii secțiuni de acțiune externă, responsabilitatea cade asupra Înaltului Reprezentant, asistat de către Serviciul european de acțiune externă.

În fine, trebuie subliniat că există progrese în termeni de eficiență, în special în cazul PESC, chiar dacă nu s-a reușit impunerea majorității calificate ca modalitate decizională, rămânându-se la unanimitate. Cu toate acestea, a fost deschisă o poartă importantă pentru eficiență prin prevederile articolului 31.2 TUE, care spune că deciziile ce stabilesc o acțiune sau o poziție a Uniunii plecând de la o propunere prezentată de către Înaltul Reprezentant ca răspuns la o solicitare a Consiliului European să se adopte prin majoritate calificată.

11.5. Înaltul Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe și Politică de Securitate: coerență

Problema principală a politicii externe comune este, așa cum am văzut, una de coerență: de multe ori diferitele instrumente de politică externă urmăresc obiective contradictorii. Existența unor responsabilități instituționale diferite este, în bună măsură, responsabilă de duplicitățile și incoerențele acțiunii externe a UE. Chiar dacă în fruntea sistemului instituțional însărcinat cu programarea politicii externe – fixarea liniei și orientărilor strategice – se află Consiliul European, faptul că Consiliul și Comisia sunt, la rândul lor, responsabile în materie de PESC și acțiune externă duce deseori la concepții diferite în executare și aplicare.

În termeni de reprezentare externă, separarea instituțională a zonelor politice este și mai vizibilă. Astfel:

- Comisia (președintele și comisarii responsabili) este însărcinată cu reprezentarea externă a sectorului comunitar aparținând relațiilor externe;
- președintele prin rotație al Consiliului și Înaltul Reprezentant pentru PESC reprezintă, pe de altă parte, Uniunea în zona PESC, adică a dialogului politic și a securității și apărării.

Dacă ne referim însă la reprezentarea permanentă în exterior, situația se complică și mai mult. Astfel:

- pentru aspectele economice, reprezentarea este în „mâinile" Delegațiilor Comisiei;
- pentru aspectele de PESC, ea se află în „mâinile" reprezentanței diplomatice a statului care deține președinția semestrială a Consiliului[1].

1. Având în vedere că majoritatea statelor UE sunt mijlocii, mici și, uneori, foarte mici, se pune problema: ce faci când statul ce deține președinția nu are reprezentare diplomatică în fața statului terț de care este vorba? În acest caz, s-ar pune în mișcare un sistem de tipul „cine urmează la rând?" între statele membre ce au reprezentare în respectivul stat terț. Această formulă nu este cea mai fericită pentru vizibilitatea PESC, deoarece obligă la existența unei adevărate evidențe la nivel mondial pentru a ști cu exactitate cine reprezintă UE în fiecare stat terț.

Dată fiind această complexă panoramă instituţională, înţelegem mai bine celebra frază a lui Kissinger: „Daţi-mi un număr de telefon, să sun Europa". Şi trebuie să recunoaştem că, din punct de vedere politic, presupunea un handicap serios pentru vizibilitatea acţiunii europene.

Constituţia Europeană a făcut un pas important pentru soluţionarea acestor probleme prin crearea unui nou post, cel de ministru de Afaceri Externe al Uniunii Europene. Această noua funcţie răspundea formulei cunoscute de *double chapeau*, aceeaşi persoană fiind responsabilă cu relaţiile externe la nivelul Comisiei şi cu PESC la nivelul Consiliului. Această persoană este Comisar responsabil cu relaţiile externe şi Înalt Reprezentant, responsabil cu PESC. Tratatul de la Lisabona menţine această inovaţie, dar îi schimbă numele din ministru european de Externe în Înalt Reprezentant al Uniunii Europene pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate. Raţiunea schimbării numelui este aceea că termenul ministru sună prea statalist pentru unele state membre, precum Marea Britanie. Noul nume ales nu este cel mai fericit în opinia noastră[1]. Nu răspunde efortului de simplificare gândit pentru ca Uniunea să devină mai apropiată şi mai comprehensibilă pentru cetăţeanul european. Dată find lungimea acestei denumiri, este posibil să fie utilizată doar în forma prescurtată de „Înalt Reprezentant", ceea ce va produce noi confuzii deoarece vechea funcţie era tot de „Înalt Repezentant"; puţini sunt cei ce vor şti că natura şi funcţiile unuia şi altuia sunt diferite.

În capitolul 8 am studiat poziţia instituţională a Înaltului Reprezentant şi anomalia pe care o presupune crearea acestui post pentru natura şi funcţiile tradiţionale ale unor instituţii precum Comisia şi Consiliul. La acest moment, ne propunem doar să apreciem aportul acestei funcţii la dezvoltarea şi operaţionalizarea unei politici externe comune. Astfel, împreună cu Serviciul european de acţiune externă, pe care îl vom studia ulterior, crearea funcţiei Înaltului Reprezentant reclamă punerea în mişcare a unui adevărat cadru instituţional unic pentru politică externă comună – PESC şi relaţii externe –, dat fiind că responsabilii, atât cei care se ocupă cu programarea, cât şi cei care se ocupă cu aplicarea, sunt aceiaşi. Trebuie precizat, încă o dată, că procedurile în materie decizională pot fi diferite, ca şi participarea altor instituţii[2].

Noul articol 18 al TUE face o primă descriere a funcţiilor Înaltului Reprezentant. Astfel:

- în relaţie cu pilierul PESC va contribui, cu propunerile sale, la formularea PESC şi PESA;
- ca reprezentant al Consiliului, le va pune în practică.

---

1. Să subliniem doar paradoxul că aceste nume s-au impus deja şi că, în pofida modificărilor operate prin Tratatul de la Lisabona, se utilizează adesea termenul „ministru", ce face mai degrabă parte din limbajul constituţional. Dacă se ia ca exemplu presa ce explică Tratatul de la Lisabona, vom găsi adesea folosit în cunoştinţă de cauză termenul ministru. A se vedea, de exemplu, articolul „Lisboa alumbra un Tratado para una Europa más moderna, eficaz y democrática", *El País*, 14.12.2007.
2. În relaţiile externe (comerţ, cooperare pentru dezvoltare, dimensiunea externă a politicilor comune), decizia este în „mâinile" PE şi ale Consiliului. În zona PESC, Consiliul este unica instituţie care participă în luarea deciziilor, decizia fiind luată prin unanimitate. Aceasta se datorează faptului că în cazul PESC, Consiliul are doar un rol de coordonare a politicilor naţionale externe. De aceea în acest domeniu există unele particularităţi instituţionale, precum absenţa controlului politic al PE şi absenţa controlului juridic al Curţii de Justiţie. Excepţie fac măsurile restrictive şi cele vizând libera concurenţă, excepţii instituţionale ce apar descrise în noul articol 24 al TUE.

Se stabilește că președinția Consiliului pentru Afaceri Generale și Relații Externe (CAGRE) nu va funcționa pe principiul general al rotației statelor membre grupate în echipe de trei, funcția de Înalt Reprezentant incluzând organizarea și conducerea muncii Consiliului, dar și medierea între statele membre în scopul depășirii diferențelor și adoptării deciziilor. Altfel spus, va fi președintele acestei formațiuni a Consiliului. Unii autori se întreabă care va fi poziția Înaltului Reprezentant când se va dezbate o inițiativă a Comisiei, pentru că va fi greu să medieze de pe o poziție neutră, pe de o parte, și, pe de alta, pentru că trebuie să sprijine, până la urmă, una dintre poziții. În concluzie, în cazul CAGRE, președinția acestei formațiuni a Consiliului este una permanentă, și nu turnantă, fiind asigurată de noul Înalt Reprezentant.

În alteritatea sa comunitară, Înaltul Reprezentant este vicepreședinte al Comsiei și, ca atare:

- va veghea pentru coerența acțiunii externe;
- va răspunde de relațiile externe și de coordonarea altor aspecte ale acțiunii externe a Uniunii;
- va prezida echipa de comisari, având responsabilități în relațiile internaționale;
- va fi responsabil atât pentru inițiativele, cât și pentru realizările din sectorul relațiilor externe.

Principalele funcții ale Înaltului Reprezentant sunt:

- inițiativa PESC;
- inițiativa Comisiei în sectoarele comunitare;
- executarea PESC împreună cu statele membre;
- executarea relațiilor externe;
- reprezentarea Uniunii în materie de PESC și acțiune externă;
- stabilirea direcției dialogului politic cu terții în numele UE;
- reprezentarea Uniunii în organizații și conferințe internaționale.

Trebuie subliniat că reprezentarea Uniunii este „împărțită" cu președintele permanent al Consiliului European, fiecare la nivelul său, și cu președintele Comisiei în afacerile referitoare la relațiile externe.

Crearea poziției de Înalt Reprezentant, în opinia noastră, dă coerență și eficacitate acțiunii externe europene în totalitatea sa. Situând programarea și executarea politică în aceleași mâini, se vor evita duplicitatea și suprapunerile. Contribuie, de asemenea, la creșterea eficacității deciziei PESC, deoarece, atunci când ne aflăm în prezența unei inițiative a Înaltului Reprezentant – la solicitarea Consiliului European –, decizia se poate lua prin majoritate calificată. Această funcție aduce un progres considerabil vizibilității PESC și acțiunii externe față de cetățeanul european și de restul lumii, putându-se identifica acum responsabilul unic al acțiunii europene externe.

11.6. Serviciul European de Acțiune Externă: spre o diplomație europeană comună

Cealaltă mare inovaţie instituţională care acompaniază Înaltul Reprezentant este cea a creării unei administraţii comune europene a acţiunii externe. Această instituţie va fi responsabilă, sub conducerea Înaltului Reprezentant, atât cu definirea, cât şi cu execuţia politicii şi acţiunii externe, dar şi cu reprezentarea în exterior a Uniunii Europene. Vorbim despre Serviciul European de Acţiune Externă (SEAE), descris de Constituţie şi care, în Tratatul de la Lisabona, apare la fel, fără a se introduce nici măcar o virgulă în regularizarea sa[1]. SEAE răspunde intenţiei de a crea o administraţie europeană proprie, însărcinată cu acţiunea externă. Vorbim despre o administraţie ce are o natură hibridă, fiind formată din membrii celor două instituţii executive însărcinate cu acţiunea externă – Comisia şi Consiliul –, dar şi din membri ai administraţiei statelor membre, membri ai Reprezentanţelor Permanente ale Statelor Membre pe lângă UE. Se încearcă, astfel, să se reflecte instituţional natura complexă a PEC, interguvernamentală şi comunitară în acelaşi timp.

Tratatul de la Lisabona, art. 27 TUE, regularizează instituţiile PESC : în paragraful trei al acestuia se vorbeşte despre crearea SEAE ce „va lucra în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre"[2]. Acest serviciu extern, din care se va recruta personalul Delegaţiilor Uniunii în statele terţe, va rămâne sub autoritatea directă a Înaltului Reprezentant a Uniunii Europene. În concluzie, SEAE este compus din personal competent de la Comisie, Secretariatul General al Consiliului şi serviciile diplomatice naţionale ale statelor membre.

Punerea în mişcare a SEAE se va produce după adoptarea de către Consiliu, la iniţiativa Înaltului Reprezentant, a unei decizii privind organizarea şi funcţionarea sa. Decizia se va lua după consultarea PE şi aprobarea sa de către Comisie. Constituţia Europeană era însoţită de o declaraţie care stabilea că, după semnarea Tratatului Constituţional, va începe munca de pregătire a creării acestui serviciu nou. Această activitate a început aşa cum era prevăzut şi a produs şi un Raport al fostului Înalt Reprezentant pentru PESC, Javier Solana, raport ce urma a fi prezentat Consiliului European din iunie 2005. Referendumurile negative din Franţa şi Olanda au suspendat însă activitatea de pregătire a SEAE, precum şi prezentarea Raportului. Tratatul de la

1. De-a lungul activităţii sale, Convenţia Europeană a ajuns la concluzia necesităţii înfiinţării unui corp diplomatic propriu Uniunii, care să fie responsabil cu reprezentarea în exterior a UE. Această propunere, ce făcuse obiectul unor dezbateri aprinse, a fost, în final, blocată de către Marea Britanie şi alte state mari. Nu trebuie să surprindă rezistenţa pe care o poate trezi o asemenea iniţiativă, dat fiind că diplomaţia este considerată unul dintre elementele fundamentale ale nucleului dur al suveranităţii naţionale a statelor. Problema înfiinţării unei diplomaţii comune europene a fost studiată de către Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La diplomacia común europea : un instrumento para una política exterior alternativa", *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136.
2. Pentru o analiză profundă a funcţiilor şi dimensiunii SEAE, cât şi a implicaţiilor politice ale înfiinţării sale, a se vedea Simon DUKE, „A Foreign Minister for the EU : But where's the Ministry ?", *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, no 89, 2003.

Lisabona includea şi el o declaraţie asemănătoare, ce însărcina Înaltul Reprezentant, Comisia şi statele membre să întreprindă cele necesare pentru punerea în practică a SEAE, odată cu semnarea Tratatului[1].

Conceperea SEAE, aşa cum a fost gândită de către Constituţie, răspundea conceptului de diplomaţie comună europeană aşa cum era aceasta expusă de către PE în anul 2000[2]. Această idee, susţinută şi de o parte a doctrinei, consideră că diplomaţia comună europeană este compusă din membri ai instituţiilor comune şi ai statelor membre prin asocierea, în strânsă cooperare, a instituţiilor comune cu administraţiile naţionale[3]. Se pare că un instrument ca acesta, despre care se poate spune că este de natură federală, este potrivit executării unei politici externe europene comune, dar nu unice. În plus, poate fi utilizată practica comună a cooperării între reprezentanţele diplomatice naţionale şi Delegaţiile Comisiei în state terţe. Pe termen lung, diplomaţia europeană unică ar fi cea care ar trebui să înlocuiască diplomaţiile naţionale prin existenţa unui corp diplomatic unic european, ceva de neconceput acum.

În parte, doctrinarii nu văd cu ochi buni crearea SEAE, criticând eterogenitatea compoziţiei sale şi imposibilitatea de a-l transforma într-un minister capabil să sprijine eficace ministrul european de Afaceri Externe[4]. În aceeaşi logică se apreciază că, chiar dacă Delegaţiile Comisiei Europene se transformă în Delegaţiile Uniunii Europene, acestea ar fi incapabile de a acţiona ca ambasade active, rămânând nerezolvată problema „diplomaţiei fără state"[5]. La rândul său, Thym apreciază ca pozitivă inovaţia instituţională a ministrului şi a SEAE, numindu-le „mintea unică" ce concepe şi formulează Politica Externă Comună şi care asociază strâns cele două executive, Comisia şi Consiliul, împreună cu statele membre[6].

1. „Declaración relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea", *Declaración no 15 anexa al Tratado de Lisboa*.
2. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea*, 5 septembrie 2000 (A5-0210/2000).
3. Simon DUKE, „Preparing for European diplomacy?", *Journal of Common Market Studies*, 40, no 5, 2002, pp. 849-870.
4. Christopher HILL, „A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?", *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, no 1, iulie 2003, pp. 1 ss.
5. Christopher HILL, „A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?", *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, no 1, iulie 2003, pp. 1 ss.
6. Daniel THYM, „The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *op. cit.*, p. 4.

Capitolul 12

Politica Comună de Securitate şi Apărare conform Tratatului de la Lisabona: spre o apărare proprie a Uniunii Europene

12.1. O politică de securitate şi apărare specifică unei puteri civile

Politica europeană de securitate şi apărare (PESA), parte integrantă a PESC, reprezintă una dintre dimensiunile cele mai dinamice ale construcţiei europene. Apărarea era unul dintre cele mai ambiţioase obiective ale Constituţiei Europene. Această politică europeană nu era concepută ca o simplă dezvoltare a modelului PESA, ci exista chiar o nouă conceptualizare[1]. De altfel, Tratatul Constituţional i-a modificat chiar şi numele, Politica Comună de Securitate şi Apărare, în dorinţa de a face, prin adăugarea cuvântului „comună", un pas înainte spre orizontul „apărării comune", stabilită ca obiectiv final prin Tratatul de la Maastricht[2].

Obiectivul de a se realiza o apărare comună este deci un pas fundamental, având în vedere că este parte a conceptului de apărare europeană pe care statele membre doresc să o stabilească în comun. Altfel spus, aportul dezbaterii constituţionale nu îl constituia atât continuarea parcursului existent în privinţa apărării comune – destinată, în principal, gestionării crizelor –, cât dotarea cu instrumentele necesare transformării sale într-o autentică politică de apărare comună şi, respectiv, apărare comună. Tratatul de la Lisabona preia în totalitate această idee inovatoare a Tratatului Constituţional, regularizând noile instrumente necesare unei autentice PESA.

De la crearea sa, singurele instrumente PESA sunt cele stabilite prin acţiunile de tip Petersberg ce au ca scop gestionarea crizelor. Consensul constituţional a permis progrese în direcţia unităţii şi coerenţei politicilor de securitate în general şi, în particular, a celor

1. În legatură cu aceasta, vezi Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea : hacer creíble la política de responsabilidad", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 34, 2006, pp. 11-39.
2. Impulsul primit de politica de securitate şi apărare comună prin Tratatul Constituţional a fost studiat de către Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

legate de securitatea colectivă. Tratatul de la Lisabona preia dubla ambiţie a Constituţiei şi realizează:

- pe de o parte, dezvoltarea şi îmbunătăţirea regularizării gestiunii crizelor;
- pe de alta, stabilirea noilor instrumente de apărare ale Uniunii Europene;
- în fine, întăreşte cooperarea în materie de capacităţi, acţiune ce serveşte celor două obiective.

În primul rând, Tratatul de la Lisabona îşi propune îmbunătăţirea şi perfecţionarea instrumentelor existente, proprii PESA:

- se extind, astfel, cazurile în care pot fi declanşate şi susţinute misiuni Petersberg, incluzându-le aici şi pe cele de prevenire a actelor teroriste;
- se permite ca o acţiune a Uniunii să fie atribuită, spre îndeplinire, unui stat membru sau unui grup de state membre;
- se simplifică procedurile de finanţare ale acţiunilor PESA ale UE, ceea ce întăreşte eficacitatea lor şi capacitatea de răspuns a Uniunii.

Astfel, noile instituţii ale PESA sunt:

- alianţa defensivă a statelor membre, element tradiţional al apărării teritoriale;
- clauza de solidaritate între statele membre, pentru prevenirea atacurilor teroriste, pe de o parte, şi, pe de alta, pentru asigurarea reacţiei în faţa atacurilor teroriste sau a unor catastrofe;
- cooperarea structurată permanentă, ce permite celor care doresc să coopereze în materie de capacităţi;
- Agenţia de Apărare Europeană, care deja există, în scopul întăririi cooperării în materie de capacităţi, între altele.

În acord cu noţiunea de „securitate extinsă", care se păstrează, apărarea comună:

- nu se sprijină doar pe mijloace militare, ci şi pe cele civile;
- nu are în vedere doar ameninţările tradiţionale (agresiunile teritoriale, de exemplu), ci şi noile ameninţări (precum terorismul sau catastrofele de origine naturală sau umană)[1].

Tratatul Constituţional şi Tratatul de la Lisabona sunt primele texte constituţionale europene ce recunosc natura dublă a apărării europene. Astfel, noul articol 42.1 al TUE stabileşte că „politica comună de securitate şi apărare face parte integrantă din politica externă şi de securitate comună. Va oferi Uniunii o capacitate operativă bazată pe mijloace militare şi civile". Tratatul de la Lisabona conţine în plus conceptul de „noi ameninţări" şi stabileşte instrumentele necesare, pe de o parte, prevenirii şi luptei

1. Din punctul de vedere al UE, în lectura noilor ameninţări, este fundamentală „Strategia Europeană de Securitate", elaborată de Înaltul Reprezentant pentru PESC, Javier Solana, şi aprobată de Consiliul European din decembrie 2003: „Una Europa segura en un mundo mejor", *Estrategia Europea de Seguridad*, 12 decembrie 2003, http://ue.eu.int. În ceea ce priveşte punctul de vedere al PE asupra aceste strategii, a se vedea, PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Estrategia Europea de Seguridad*, 14 aprile 2005, Ponente: Helmut Kuhne (A6-0072/2005), http://www.europarl.eu.int.

împotriva terorismului – acţiunile Petersberg şi „clauza de solidaritate" – şi, pe de alta, pe cele necesare rezolvării consecinţelor terorismului sau a celor provocate de catastrofele de origine umană şi naturală – din nou clauza de solidaritate.

„Pariul" UE pentru o autentică politică europeană de securitate şi apărare ne poate face să ne gândim că Uniunea Europeană şi-a pierdut sau îşi va pierde identitatea sa de „putere civilă", aşa cum este considerată acum[1]. În opinia noastră, faptul că Uniunea dezvoltă unele instrumente militare nu ar trebui să-i afecteze natura civilă atâta vreme cât apărarea – militară chiar – este doar un instrument pus în serviciul politicii şi nu invers. De aceea dezvoltarea dimensiunii de apărare a UE nu numai că nu împiedică Uniunea să fie şi pe mai departe considerată o putere civilă, dar îi va întări această dimensiune. Vom avea de-a face cu o apărare ce va avea şi un caracter civil[2].

12.2. Dezvoltarea instrumentelor de gestionare a crizelor: extinderea Misiunilor Petersberg

Prima direcţie a reformei în materie de apărare realizată prin Tratatul de la Lisabona continuă şi dezvoltă modelul PESA stabilit prin tratatele anterioare, adică modelul de gestiune a crizelor în state terţe. În acest sens, avem trei noutăţi:

- se extinde numărul de cazuri în care se pune în mişcare o operaţiune de gestionare a crizelor, Misiunile Petersberg;
- se permite unui grup de state să execute o misiune de acest tip;
- se îmbunătăţesc procedurile de finanţare pentru pregătirea şi punerea în mişcare a acestui tip de operaţiuni.

Articolul 41.1 al TUE stabileşte că Uniunea poate recurge la mijloace civile şi militare pentru a desfăşura misiuni în afara sa dacă au ca obiectiv garantarea menţinerii păcii, prevenirea conflictelor şi întărirea securităţii internaţionale. Aceste misiuni de gestiune a crizelor, Misiuni Petersberg, existau încă din anul 2003, UE fiind prezentă până cum în 18 asemenea acţiuni, unele civile, altele militare şi altele mixte (civile şi militare). Prezenţa UE în aceste operaţiuni a demonstrat angajamentul Uniunii faţă de prevenirea şi rezolvarea conflictelor internaţionale.

Articolul 42 al TUE, dedicat Misiunilor Petersberg, extinde cazurile în care Uniunea poate interveni prin mijloace civile şi militare, realizând o actualizare a operaţiunilor de

1. Conceptul de „putere civilă" inventat de către François Duchêne la începutul anilor '70. Într-un context internaţional precum cel al Războiului Rece, el încerca, astfel, să releveze singularitatea actorului internaţional care era Comunitatea Europeană, un actor ce utiliza, cu succes, instrumente economice şi comerciale pentru a-şi atinge obiectivele internaţionale – François DUCHÊNE, „Europe's role in World peace", în Richard J. MAYNE (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londra, Fontana, 1972, pp. 32-47. En nuestros días otros autores defienden el concepto de potencia civil: Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, Londra, Pluto Press, 2002; R.G. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower ? The International Identity of the European Union*, Londra, Macmillan, 1998.
2. Stelios STAVRIDIS, „«Militarising» the EU: The Concept of Civilian Power Revisited", *The International Spectator*, no 4, 2001, pp. 43-50.

menţinere a păcii şi prevenire a conflictelor pe care le poate duce la bun sfârşit UE, adică a Misiunilor Petersberg. Acest articol stabileşte că Uniunea poate dezvolta:

- acţiuni în materie de dezarmare;
- misiuni umanitare şi de salvare;
- misiuni de consiliere şi asistenţă militară;
- misiuni de prevenire a conflictelor şi menţinere a păcii;
- misiuni de gestiune a crizelor cu forţe combatante;
- misiuni de restabilire a păcii;
- operaţiuni de stabilizare postconflict.

În plus, se deschide posibilitatea ca aceste misiuni să poată fi desfăşurate în lupta împotriva teorismului, inclusiv când este vorba despre sprijinul acordat statelor terţe în combaterea terorismului în propriul teritoriu. Lupta împotriva terorismului în afara teritoriului Uniunii nu constituie o nouă categorie de misiuni, ci poate fi asociată oricăreia dintre ele[1].

Astfel, pe de o parte, relansarea apărării europene de către Constituţie continuă „linia" instrumentelor de gestiune a crizelor specifice unei puteri civile, ce a caracterizat UE până acum. În acest context, noutatea constă doar în consolidarea instrumentelor civile. Noua redactare oferă şi două noutăţi absolute:

- legitimarea capacităţii UE de a desfăşura operaţiuni preventive, în faze premergătoare şi posterioare conflictului;
- introducerea pe listă a luptei împotriva terorismului[2].

A fost exclusă posibilitatea ca UE să desfăşoare operaţiuni de impunere a păcii.

În al doilea rând, articolul 44 stabileşte posibilitatea ca aceste misiuni de gestiune a crizelor să fie executate doar de acele state membre care doresc şi dispun de capacităţile necesare[3]. Se regularizează astfel ceea ce devenise o constantă a operaţiunilor de gestionare a crizelor, şi anume absenţa unor state din asemenea operaţiuni. Articolul stabileşte procedurile de punere în mişcare şi conducere a respectivelor operaţiuni ale UE. Gestiunea misiunii se stabileşte de către statele membre împreună cu Înaltul Reprezentant. Statele participante au obligaţia de a informa permanent Consiliul despre desfăşurarea operaţiunilor. Vor comunica imediat Consiliului orice modificare a obiectivelor, dimensiunii sau condiţiilor de desfăşurare. Consiliul va decide asupra acestor aspecte.

În ceea ce priveşte planificarea şi punerea în mişcare a Misiunilor Petersberg, există modificări importante în privinţa finanţării (art. 41 TUE). Astfel, este permisă aprobarea

1. Pilar POZO SERRANO „La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa", în Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, pp. 35-69, esp. la p. 51.
2. Dèbora MIRALLES, „La PESC y la PESD en la Constitución Europea: principales novedades", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper no 62, decembrie 2004, http://www.uab.es/iuee.
3. Articolul 42.3, stabilind obligaţia statelor membre de a pune la dispoziţia Uniunii capacităţile civile şi militare în vederea aplicării PESA, permite să se pună la dispoziţia Uniunii forţele multinaţionale pe care le-au creat statele membre. Interpretând art. 44 în relaţie sa cu art. 42.3, se pare că nu poate fi exclusă nici posibilitatea însărcinării unuia dintre aceste corpuri multinaţionale cu realizarea unei Misiuni Petersberg.

unei proceduri de acces rapid la bugetul comunitar pentru finanţarea şi pregătirea unei misiuni de acest tip. Această procedură trebuie aprobată de către Consiliu, cu avizul anterior al PE. Misiunile ce nu pot fi finanţate din bugetul UE vor fi finanţate din bugetele statelor participante, prin intermediul unui fond gestionat de către Înaltul Reprezentant[1].

Chiar dacă aceste dispoziţii consolidează PESA înţeleasă ca un instrument de gestiune a crizelor, noutatea absolută vine din apariţia unor noi instrumente destinate prefigurării treptate a unei apărări comune a statelor membre. Este vorba despre „alianţa de apărare reciprocă", „cooperarea structurată permanentă", „Agenţia de apărare" sau „clauza de solidaritate".

12.3. Consolidarea capacităților: Agenția Europeană de Apărare

Agenţia Europeană de Apărare era propusă de Convenţia Europeană în scopul stimulării cooperării statelor membre în materie de capacităţi civile şi militare de apărare. Va fi regularizată în art. I-41.3 al Constituţiei Europene, bazându-se pe principiul participării voluntare a statelor membre. Necesitatea şi oportunitatea înfiinţării acestei instituţii a fost demonstrată de graba cu care statele membre au transpus ideea în practică. Astfel, fără a mai aştepta ratificarea Tratatului Constituţional, cele 25 de state membre de la acel moment au decis înfiinţarea ei încă din anul 2004. De atunci, Agenţia îşi asumă misiuni şi are funcţii din ce în ce mai importante. La rândul său, Tratatul de la Lisabona a recuperat inovaţiile Constituţiei în acest domeniu, oferind Agenţiei o puternică bază juridică, cea a dreptului primar, a dreptului tratatelor. Cooperarea în materie de capacităţi serveşte atât obiectivului desfăşurării misiunilor propriu-zise de rezolvare a situaţiilor de criză, dar şi consolidării credibilităţii noului obiectiv al apărării europene, şi anume crearea propriilor instrumente de apărare.

Noul articol 42.3 al TUE vorbeşte despre o agenţie în sectorul dezvoltării capacităţilor de apărare, cercetare, achiziţie şi armament, numită Agenţia Europeană de Armament. Obiectivul ei fundamental este acela de a contribui la stabilirea unei politici europene de capacităţi şi armament. Înfiinţarea sa răspunde necesităţii consolidării dimensiunii militare şi coordonării capacităţilor naţionale[2]. Conform articolului de mai sus, „Agenţia va stabili necesităţile operative, va dezvolta modalităţile de realizare, va contribui la identificarea şi, dacă va fi cazul, la aplicarea oricărei măsuri oportune pentru consolidarea bazei industriale şi tehnologice din sectorul apărării, va participa la definirea unei

1. Respectivul articol mai stabileşte că, prin majoritate calificată, Consiliul adoptă propunerea Înaltului Reprezentant, deciziile referitoare la modalităţile de constituire şi finanţare a acestui fond iniţial, în special intrările financiare destinate acestuia, modalităţile de gestionare a fondului iniţial şi modalităţile de control financiar.
2. Referitor la Agenţia pentru capacităţi, pieţele de apărare şi cercetare tehnologică – Burkard SCHMITT, „The European Union and Armaments: Getting a bigger band for the Euro", *EU Security Studies Institute*, Chaillot Paper, no 63, 2003; José Roberto PÉREZ SALOM, „La agencia europea de defensa", în Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, pp. 135-158.

politici europene de capacităţi şi armament şi va asista Consiliul în evaluarea îmbunătăţirii capacităţilor militare".

Articolul 45, dedicat în exclusivitate Agenţiei, enumeră într-o formă mai detaliată obiectivele şi misiunile acesteia:

- contribuie la definirea obiectivelor capacităţilor militare ale statelor membre şi evaluează respectarea angajamentelor de capacităţi asumate de către statele membre[1];
- consolidează armonizarea necesităţilor operative şi adoptarea unor metode de achiziţii eficace şi compatibile;
- propune proiecte multilaterale în scopul îndeplinirii obiectivelor de capacităţi militare şi coordonează programele realizate de către statele membre, precum şi gestionarea programelor de cooperare specifice;
- ajută cercetarea în tehnologia apărării, coordonează şi planifică activităţile de cercetare comune, dar şi studierea soluţiilor tehnice care să răspundă viitoarelor nevoi operative;
- contribuie la definirea şi, dacă va fi cazul, la aplicarea oricărei măsuri considerate oportună, în vederea consolidării bazei industriale şi tehnologice a sectorului de apărare şi pentru îmbunătăţirea eficacităţii cheltuielilor militare.

Agenţia de apărare cuprinde angajamentul celor 27 de state de a îmbunătăţi progresiv capacităţile militare şi de a iniţia, prin armonizarea standardelor tehnologice, coordonarea cercetării tehnologice şi raţionalizarea cheltuielilor militare, calea dezvoltării unei baze tehnologice şi industriale proprii apărării europene[2]. Până la acest moment, erau cumpărate instrumente de apărare puse la vânzare pe piaţă de către alţii şi elaborate conform necesităţilor acestora. Agenţia, dimpotrivă, doreşte să dezvolte exclusiv proiecte europene, proiecte destinate acompanierii PESA.

Ambiţiile atribuţiilor Agenţiei demonstrează orizontul înalt al aşteptărilor, urmând ca aceasta să contribuie efectiv la crearea unei politici europene de apărare eficace. În materie de apărare comună şi de necesitate a unei agenţii specializate, avem de-a face cu trei factori care se întrepătrund[3]. În primul rând, recunoaşterea legăturii ce există între dezvoltarea unei politici eúropene de apărare credibilă şi existenţa unei pieţe integrate a armamentului. În al doilea rând, existenţa unei contradicţii între bugetele militare naţionale scăzute şi nevoia de tehnologie scumpă, contradicţie ce poate fi depăşită doar prin cooperarea statelor membre. În fine, conştientizarea faptului că „străpungerea atlantică" prejudiciază baza tehnologică şi industrială europeană.

La fel ca şi în cazul alianţei defensive, nu s-a reuşit consensul Convenţiei, ceea ce a făcut ca participarea sa devină voluntară, altfel spus, la crearea Agenţiei să participe doar acele state membre care o doreau. Consiliul European decide crearea sa cu anticipaţie şi,

---

1. În acest ultim sens, trebuie subliniat următorul lucru: cooperarea structurată permanentă atribuie Agenţiei responsabilitatea de a verifica dacă statele membre participante îndeplinesc criteriile în materie de capacitate, aşa cum s-au angajat. Pe de altă parte, un criteriu pentru a face parte din cooperarea structurată permanentă este acela de a face parte din Agenţie. A se vedea „Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea", *Protocolo no 26 anexo al Tratado de Lisboa.*
2. José María BENEYTO, „Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, WP 45/2004, 7 octombrie 2004, http://www.realinstitutoelcano.org.
3. Hugo BRADY şi Ben TONRA, „The European Defence Agency: Serious opportunity, daunting challenge", *FORNET CFSP Forum*, ianuarie 2005, pp. 1-4, esp. la p. 2, http://www.fornet.info.

astfel, la Salonic, în iunie 2003, „Mister PESC" primeşte misiunea de a realiza un studiu destinat punerii sale în aplicare. Acest raport este prezentat în decembrie 2003, luându-se decizia de a se crea o echipă multinaţională care să ajute la punerea pe picioare a Agenţiei înainte de decembrie 2004[1]. În pofida caracterului voluntar al participării, 25 de state membre îşi exprimaseră dorinţa de a lua parte la activitatea Agenţiei, lor adăugându-li-se şi Norvegia, deşi nu era membră UE[2]. Formal, Agenţia a fost creată printr-o „Acţiune Comună", la 12 iulie 2004, fiind pe deplin funcţională astăzi[3]. Un alt subiect este cel al deschiderii pieţelor industriei de apărare, concurenţei, şi la aceasta existenţa Agenţiei ar putea contribui, aşa cum s-a decis, de altfel, încă din anul 2005.

Depinzând juridic de Înaltul Reprezentant (acum de PESC), în cei doi ani de funcţionare Agenţia a dezvoltat activităţi în diverse domenii[4]. Astfel, a contribuit cu rapoarte şi studii în materie de capacităţi la orientarea întregului politicii europene de securitate şi apărare şi, în acest sens, a dezvoltat un plan de dezvoltare a capacităţilor. În al doilea rând, a contribuit la dezvoltarea bazei tehnologice şi industriale a apărării europene, astfel încât aceasta să devină capabilă să lanseze proiecte comune de cercetare şi inovare pe termen scurt. În fine, este centrată pe punerea în mişcare a Strategiei de armament, care să conducă la programe de cooperare între statele membre. Punerea în mişcare a Agenţiei este un adevărat pariu, în sensul dezvoltării capacităţilor proprii, ceea ce ar permite actorului internaţional UE să-şi depăşească minusul în materie de capacităţi şi să devină un actor credibil.

12.4. Un instrument pentru o apărare proprie: angajamentul de asistenţă reciprocă

Politica Europeană de Securitate şi Apărare presupune un salt calitativ faţă de vechea concepţie de apărare comună, deschizând posibilitatea ca Uniunea să-şi dezvolte propriile instrumente de apărare. Trei sunt noutăţile în acest sens:

- „Clauza de asistenţă reciprocă", art. 41.7 al TUE, ce transformă UE într-o alianţă de securitate colectivă şi contribuie la explicitarea naturii sale politice;
- „Cooperarea structurată permanentă", art. 41.6 al TUE, ce stabileşte o cooperare consolidată în materie de capacităţi între statele membre ce doresc şi îndeplinesc un minimum de cerinţe. Este vorba de întărirea, consolidarea capacităţilor defensive ale Uniunii în scopul declarat de a augmenta credibilitatea politicii sale externe şi de securitate pe scena internaţională;
- în fine, s-a creat „Clauza de solidaritate" între statele membre, pentru cazul unui atac terorist sau al unei catastrofe de origine umană sau naturală. Această clauză de solidaritate nu se regularizează în mod curios în TUE, ci doar în TFUE, art. 222.

1. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 12 decembrie 2003.
2. Norvegia şi-a manifestat dorinţa de a participa la activitatea Agenţiei, deşi nu este stat membru al UE, dar a fost refuzată pe motiv că Agenţia este deschisă doar statelor membre, dat fiind caracterul său special.
3. Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DOCE L 245, de 17.7.2004, p. 17).
4. Pentru a examina domeniile de activitate ale Agenţiei, se poate vizita pagina sa, www.eda.europa.Eu.

Clauza de asistenţă reciprocă a constituit obiectul unei controversate dezbateri de-a lungul procesului constituţional, fiind, în cele din urmă, acceptată[1]. Presupune o extindere a obligaţiilor în materie de solidaritate între statele membre ce aparţin aceleiaşi Uniuni politice[2].

Clauza de asistenţă reciprocă se regăseşte în art 41.7 al TUE, care stabileşte că: „Dacă un stat membru este obiectul unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte state membre trebuie să-l ajute şi să-l asiste prin toate mijloacele pe care le au la dispoziţie, în conformitate cu art. 51 al Cartei Naţiunilor Unite". Se adaugă două prevederi fără de care nu s-ar fi obţinut consensul statelor membre. Prima arată că această clauză nu prejudiciază caracterul specific al politicii de securitate şi apărare a unor state şi că statele pot răspunde atât prin mijloace militare, cât şi prin altele (statele neutre). Cealaltă afirmă compatibilitatea clauzei cu Alianţa Nord-Atlantică, aceasta din urmă continuând să constituie baza apărării colective. Cu aceste nuanţe, s-a reuşit acceptarea şi aderarea la clauza atât a atlantiştilor, cât şi a statelor neutre.

La prima vedere, această obligaţie de asistenţă reciprocă pare a fi identică cu art. V al Tratatului Uniunii Europene Occidentale (UEO) şi echivalentă cu clauza de apărare reciprocă a Alianţei Nord-Atlantice. Este şi nu este aşa, deoarece spectrul obligaţiilor cuprinse în articolul Tratatului de la Lisabona este mai amplu decât în cel corespunzător Tratatului NATO. Astfel, consecvent caracterului apărării europene, statele membre trebuie să sprijine statul afectat atât prin instrumente militare, cât şi civile. În plus, clauza europeană este mai exigentă, fiind automată, fără a mai fi necesară încheierea în prealabil a unui acord. În fine, clauza europeană are efect şi asupra teritoriului statelor membre ce nu sunt situate pe continentul european, ceea ce nu este valabil pentru clauza NATO. Fiind parte a Tratatului Uniunii Europene, invocarea clauzei de către un stat produce obligaţii juridice pentru restul statelor membre, formalizându-se, astfel, solidaritatea lor politică. Conform unor autori, este vorba chiar despre un avans politic şi militar important, deoarece „se întăreşte greutatea politică şi militară a Uniunii, fără a uita de cea a disuasiunii"[3].

---

1. Grupul care a examinat problema apărării în cadrul Convenţiei, Grupul VIII, a propus stabilirea acestei clauze de apărare, făcându-se ecoul unei propuneri franco-germane. Nu era o chestiune nouă în dezbatarea europeană, pentru că în timpul CIG 1996, ce a precedat Tratatul de la Amsterdam, apăruse ideea ca Uniunea să preia obligaţia art. V a Tratatului de la Bruxelles al UEO. Cum nu s-a ajuns la un consens al statelor membre de-a lungul Convenţiei, proiectul de Tratat Constituţional, în art. I-40.7, crea „o cooperare mai strânsă în vederea dezvoltării unei apărări reciproce" între statele membre ce doreau să şi-o asume voluntar. Această formulă anticipa o apărare europeană de geometrie variabilă. Tratatul Convenţiei cerea Conferinţei Interguvernamentale să elaboreze lista statelor ce doreau să-şi asume o asemenea obligaţie, clauză ce rămânea deschisă şi celorlalte state. În timpul negocierilor CIG din anul 2004 s-a reuşit obţinerea consensului legat de această chestiune şi a fost eliminat caracterul său voluntar, dar se introduceau alte două precizări referitoare la faptul că respectiva clauză respectă politicile de securitate ale statelor membre.
2. Vezi Romualdo BERMEJO GARCÍA, „La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?", în Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, pp. 71-94; Lisbet ZILMER-JOHNS, „The Convention, the IGC and the great powers: The ESDP and new security threats", în Jess PILEGAARD, *The Politics of European Security*, Copenhaga, Danish Institute for International Studies, 2004, pp. 55-81; Antonio MISSIROLI, „Avanzar con cuidado: el Tratado Constitucional y más allá", în Nicole GNESOTTO (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2004, pp. 159-168.
3. Romualdo BERMEJO GARCÍA, „La cláusula de defensa mutua...", *op. cit.*, p. 93.

12.5. O politică externă credibilă: cooperarea structurată permanentă

Cea de-a doua inovaţie constituţională a Tratatului de la Lisabona o constituie posibilitatea ca statele membre ce doresc să creeze între ele o cooperare structurată permanentă în scopul realizării unei cooperări mai strânse şi mai exigente în materie de capacităţi[1]. Articolul 41.6 al TUE dispune că „statele membre ce îndeplinesc criterii mai înalte de capacităţi militare, care au decis angajamente mai strânse în materia analizată în vederea realizării de misiuni mai exigente, vor stabili o cooperare structurată permanentă în cadrul Uniunii"[2].

Constituirea unei cooperări structurate permanente, accesul la aceasta şi ieşirea din ea sunt regularizate atât în art. 46 al TUE, cât şi într-un protocol anexă care specifică criteriile în materie de capacităţi, angajamentele la care trebuie să subscrie şi forma în care alte state se vor putea încorpora în ea[3]. Obiectivul final urmărit este cel al constituirii unei „Eurozone" de tip militar[4].

Cooperarea structurată permanentă seamănă, ca proiect, cu zona Euro. Astfel spus, statele membre ce doresc să facă parte din ea trebuie să fie conforme cu un dublu criteriu: cel al capacităţilor şi cel al voinţei politice de a-i aparţine. Referitor la criteriile obiective necesare pentru apartenenţă, autorii care au studiat această chestiune susţin, în general, că sunt destul de vagi şi nu foarte exigente, ceea ce face să poată participa la ea oricare din statele membre şi să le lase pe dinafară doar pe cele care o doresc cu adevărat[5].

---

1. Această instituţie a constituit de asemenea obiectul unei controversate dezbateri în timpul procesului constituţional, deoarece părea că răspunde ideii unui grup de state de a promova o Uniune Europeană de Securitate şi Apărare pe baza unei cooperări întărite. A se vedea *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 aprilie 2003, http: //www.elysee.fr.
2. Referitor la aceste chestiuni, a se vedea Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La Cooperación Estructurada Permanente", în Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, pp. 95-111; Udo DIEDRICHS şi Mathias JOPP, „Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work", *The International Spectator*, no 3, 2003, pp. 15-30, esp. la p. 25; Natividad FERNÁNDEZ SOLA, „La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, no 2, 2003, www.iustel.com.
3. „Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea", *Protocolo no 26 anexo al Tratado de Lisboa.*
4. Wolfgang WESSELS, „A «Saut constitutionnel» out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy", en: Joseph H.H. WEILER şi Christopher EISGRUBER (eds.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004, p. 15, http: // www.jeanmonnetprogram.org.
5. Maxime LEFREBVRE, „La Constitution européenne: bilan d'un accouchement (2002-2004)", *Institut Français des Rélations Internationales, Policy Paper*, no 8, septembrie 2004, p. 12, http: //www.ifri.org; Udo DIEDRICHS şi Mathias JOPP, „Flexibility in the ESDP: From the Convention to the IGC and Beyond", *Fornet CFSP Forum*, vol. 2, no 2, martie 2004, p. 3, http: //www.info.net; Jolyon HOWORTH, *Saint-Malo plus five: An interim assessment of ESDP*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Policy Papers no 7, noiembrie 2003, p. 24, http: //www.notre-europe.asso.fr.

Care rămâne atunci raţiunea sa de a fi ? Caracterul voluntar şi ideea că statele ce nu doresc să facă totuşi parte din ea (statele neutre şi, posibil, Danemarca, tradiţional opusă ideii de apărare europeană) să nu poată împiedica pe celelalte să avanseze în această cooperare.

12.6. Apărarea în faţa noilor ameninţări: clauza de solidaritate

Altă inovare constituţională ce s-a bucurat de acordul tuturor statelor membre încă de la început a constituit-o „clauza de solidaritate" între statele membre în caz de atac terorist sau în caz de catastrofe. Tratatul Constituţional regulariza această clauză în prima sa parte, partea de tip constituţional, adică în art. I-43[1]. Tratatul de la Lisabona o regularizează în TFUE, dar nu şi în TUE, ceea ce îi reduce din vizibilitate. Astfel, în art. 222 al TFUE sunt contopite atât regularizarea conţinută în art I-43 al Tratatului Constituţional, cât şi cea conţinută în art. III-329, fără a fi introduse modificări importante în conţinutul articolelor.

Respectivul articol prevede obligaţia UE şi a statelor membre de a acţiona împreună, în spiritul solidarităţii, ori de câte ori un stat membru constituie obiectul unui atac terorist sau în cazul unei catastrofe naturale sau de origine umană[2]. Uniunea Europeană îşi va mobiliza toate instrumentele civile şi militare, punându-le la dispoziţia statelor membre în vederea prevenirii riscului terorist pe teritoriul statelor membre, în vederea protejării instituţiilor lor democratice şi a populaţiei civile de posibile atacuri teroriste, asigurării asistenţei unui stat membru în teritoriul său la cererea autorităţilor sale politice în caz de atac terorist sau de catastrofă naturală sau de origine umană.

Se poate considera că această clauză nu aparţine strict politicii europene de apărare, că acoperă o suprafaţă mai mare, depăşind bilateralismul relaţiilor dintre statele membre, şi că este legată mai degrabă de apartenenţa statelor la Uniune, avându-şi, astfel, originea în instituţiile de coordonare ale asistenţei. În opinia noastră, această clauză trebuie văzută „la pachet" cu cea de „asistenţă reciprocă", ambele oferind asistenţă completă Uniunii Europene. Astfel, alianţa defensivă – asistenţa reciprocă – se aplică în faţa ameninţărilor convenţionale, clasice, ale ameninţărilor provenite dinspre alte state. Clauza de solidaritate, de asemenea automată, se va aplica, la rândul ei, în cazul noilor ameninţări, ameninţărilor neconvenţionale, precum terorismul internaţional. Această legătură subliniază, în egală măsură, relaţia strânsă ce există între securitatea internă şi cea externă.

---

1. În legătură cu regularizarea constituţională a acestei clauze – Consuelo RAMÓN CHORNET, „La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE", în Consuelo RAMÓN CHORNET (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, *op. cit.*, pp. 113-133 ; Antonio PASTOR, „¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano? ", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no 9, 2° semestre de 2005, pp. 225-242.
2. Se susţine de obicei că solidaritatea între componente este unul dintre cele trei principii ale federalismului ca formă de organizare a puterii – Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.

Această clauză a fost concepută, iniţial, ca un instrument de luptă împotriva terorismului, produs politic al vieţii internaţionale şi fruct al evenimentelor de la 11 septembrie 2001. Din acest punct de vedere, misiunile pe care Uniunea le desfăşoară în afara teritoriului său în vederea combaterii terorismului sunt înţelese drept complement al politicii de apărare comună. Această clauză este însă mai mult decât un instrument reactiv, având şi o importantă funcţie preventivă. Astfel, consecinţă a atacurilor din 11 martie 2004 de la Madrid, şefii de stat şi de guvern au decis intrarea sa în vigoare fără a mai aştepta intrarea în vigoare a Constituţiei[1].

Clauza de solidaritate este inovatoare în două sensuri:

- introduce posibilitatea utilizării instrumentelor PESA în vederea garantării securităţii interne;
- apelează la utilizarea tuturor instrumentelor Uniunii Europene, inclusiv a celor militare, sprijinindu-se pe coordonarea instrumentelor civile şi militare[2].

Clauza de solidaritate poată fi înţeleasă şi ca un instrument ce întăreşte, dintr-o dublă perspectivă, caracterul de organizaţie politică al Uniunii Europene:

- pe de o parte, pentru că întăreşte legăturile politice de solidaritate dintre părţile Uniunii;
- pe de altă parte, pentru că dotează „recent născuta" politică de apărare cu un instrument specific pentru a face faţă noilor ameninţări, atât ale mediului internaţional, cât şi ale celui domestic.

În concluzie, se poate afirma că apărarea este una dintre dimensiunile în care procesul constituţional şi Tratatul de la Lisabona „culeg fructele" unei reforme ambiţioase. Este evident consensul statelor membre asupra ideii de consolidare a poziţiei Uniunii Europene pe scena internaţională prin intermediul acestui instrument, fără ca Uniunea să-şi piardă caracterul de putere civilă. Dimpotrivă, existenţa unor capacităţi defensive credibile constituie cea mai bună garanţie pentru sprijinirea unei politici externe ambiţioase care să promoveze responsabilitatea în gestionarea globalizării.

1. După atentatele de la Madrid, se aplică această clauză de solidaritate inclusiv într-o manieră politico-simbolică, Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, „La «Europa europea» frente al terrorismo", *Análisis del Real Instituto Elcano*, no 55/2004, 25 martie 2004, http://www.realinstitutoelcano.org.
2. Lisbet ZILMER-JOHNS, „The Convention, the IGC and the great powers: The ESDP and new security threats", *op. cit.*, p. 69.

Partea a opta

EUROPA VIITORULUI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 13

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona şi următoarea revizuire a tratatelor: Europa viitorului

13.1. Ratificarea şi intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona

Tratatul de la Lisabona s-a semnat, la 13 octombrie 2007, în capitala portugheză. Cu această semnătură nu se ieşise însă în totalitate din criza constituţională, deoarece, pentru a intra în vigoare, era necesară, ca şi în cazul reformelor anterioare, îndeplinirea condiţiei prevăzute în art. 48 al TUE, adică să se realizeze ratificarea sa de către toate statele membre.

Art. 6 al Tratatului stabilea: „Prezentul tratat va fi ratificat de către Înaltele Părţi Contractante în conformitate cu normele lor constituţionale. Instrumentele de ratificare vor fi depozitate în faţa guvernului Republicii Italiene. Prezentul Tratat va intra în vigoare la 1 ianuarie 2009, dacă au fost depozitate toate instrumentele de ratificare sau, în caz contrar, în prima zi a lunii următoare celei în care au fost depozitate instrumentele de ratificare ale ultimului stat semnatar ce a îndeplinit respectiva formalitate"[1].

Statele membre îşi exprimaseră, cu ocazia Consiliul European prilejuit de semnarea Tratatului, voinţa comună de a realiza ratificarea Tratatului pe parcursul anului 2008, astfel încât acesta să poată intra în vigoare la 1 ianuarie 2009[2]. Dacă totuşi ar fi existat o întârziere, se considera necesară ratificarea la o dată care să-l facă aplicabil pentru organizarea pe baza sa a alegerilor europene din iunie 2009. Această „întâlnire electorală" era considerată ocazia politică potrivită pentru ca cetăţenii europeni să se pronunţe, indirect, şi asupra reformei realizate.

Din cele 27 de state membre, majoritatea urmau să realizeze ratificarea pe cale parlamentară. Trebuie reamintit că fusese modificat textul tratatului dintr-unul constituţional într-unul specific tratatelor obişnuite tocmai pentru a uşura eventualele

1. *Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, 13 decembrie 2007, *DO C 306*, de 17.12.2007.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 14 decembrie 2007, punto 3.

referendumuri de ratificare. Procesul de ratificare a început bine şi, în martie 2008, şase state ratificaseră deja Tratatul: Ungaria, Slovenia, Malta, România, Franţa şi Bulgaria.

Parlamentul European, la rândul său, a reuşit la 20 februarie 2008 să adopte, printr-o amplă majoritate, o rezoluţie favorabilă reformei şi în care recomandă statelor membre ratificarea Tratatului[1]. Avizul favorabil al PE nu era obligatoriu, nefiind prevăzut în tratate. A fost utilizat însă pentru că atribuie un plus de legitimitate politică reformei, aceasta primind, astfel, şi avizul „corpului democratic european". Raţiunile pentru care PE sprijinea reforma erau legate de faptul că Tratatul de la Lisabona reprezenta o importantă îmbunătăţire a vechilor tratate, tradusă printr-o responsabilitate democratică sporită şi o creştere a capacităţii decizionale la nivelul Uniunii, o întărire a drepturilor cetăţenilor europeni şi o îmbunătăţire a funcţionării instituţiilor europene[2].

În ceea ce priveşte procedura ratificărilor naţionale, era prevăzut doar un referendum, cel din Irlanda, ţară în care există obligaţia constituţională de a ratifica prin vot popular toate tratatele europene ce implică cedări de suveranitate. Guvernul irlandez a decis organizarea referendumului în iunie 2008, considerând că Tratatul de la Lisabona nu este suficient de bine cunoscut de către poporul irlandez, aşa cum a scos în evidenţă un sondaj realizat la sfârşitul anului 2007[3]. Se vorbea despre datoria guvernului irlandez de a realiza o campanie de informare asupra conţinutului tratatului, astfel încât să nu se repete cele petrecute în 2001, când irlandezii au spus „nu" Tratatului de la Nisa, ceea ce, deşi miza nu era la fel de mare ca acum, a dus totuşi la întârzierea aplicării sale.

În ceea ce priveşte Danemarca şi Marea Britanie, chestiunea organizării de referendumuri nu era a priori eliminată, aceeaşi atmosferă existând şi în alte state europene. În ceea ce priveşte Danemarca, la câteva zile după semnarea tratatului, este reales guvernul danez a lui Rasmussen, ceea ce creează premisele unei ratificări parlamentare a Tratatului. Programul său de guvernare cuprindea, în plus, organizarea în anul 2008 sau 2009 a unui referendum cu privire la menţinerea sau nu a *opting-out*-urilor din anul 1993 referitoare la euro, apărare şi zona de libertate, securitate şi justiţie.

În cazul Marii Britanii, guvernul laburist al lui Gordon Brown a făcut tot posibilul pentru a evita un referendum, ce ar fi putut ieşi greşit. De aceea, guvernul său a susţinut că Tratatul nu conţine noi cedări de suveranitate şi că Marea Britanie a obţinut toate *red lines*-urile solicitate. În favoarea referendumului era opoziţia conservatoare a lui David Cameron, unii laburişti şi o parte importantă a presei, de orientare eurosceptică. Cu toate că exista o adevărată forţă proreferendum, încet-încet, dezbaterea a fost orientată spre ideea ratificării în Parlament[4].

Francezii apelau ca argument în favoarea ratificării parlamentare la „forma juridică a noului Tratat". Prioritatea pentru recent alesul preşedinte Sarkozy şi guvernul său era de a reuşi o ratificare parlamentară a Tratatului de la Lisabona, ceea ce au şi reuşit la

1. Rezoluţia a fost aprobată cu 525 de voturi pentru, 115 împotrivă si 29 de abţineri, adică mai mult decât 78% din voturile exprimate, PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Lisboa*, 20 februarie 2008, ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo (A6-0013/2008).
2. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, pto 1.
3. Conform unui sodaj realizat în noiembrie 2007 de ziarul *The Irish Times*, 62% din electoratul irlandez încă nu ştia ce va vota în referendumul de ratificare a Tratatului de la Lisabona – Honor MAHONY, „Irish largely undecided on EU treaty", *EUObserver*, 5.11.2007.
4. Pe 5 martie 2007, Camera Comunelor a aprobat, la mică diferenţă de voturi, Tratatul de la Lisabona.

7 februarie 2008, după un vot favorabil în Adunarea Naţională şi Senat, precedat, cu câteva zile înainte, de unul similar privitor la unele modificări constituţionale. Este oarecum paradoxală această evitare a referendumului pe un text care, aşa cum am văzut, reia cea mai mare parte a textului pe care, anterior, poporul francez îl refuzase. În faţa acestui paradox, Sarkozy afirmă, cu ocazia alegerii sale ca preşedinte, că primise din partea poporului francez şi mandatul de a acţiona astfel, având în vedere că în oferta sa electorală se referise explicit la un tratat simplificat, care să permită punerea în mişcare a reformelor de care Uniunea avea nevoie.

Intenţia statelor membre, aşa cum am spus, era aceea de a ratifica tratatul de-a lungul anului 2008, astfel încât acesta să poată intra în vigoare în 2009, pentru ca alegerile pentru PE din iunie 2009 să fie organizate pe noile prevederi. Revenirea la forma de tratate tradiţionale, „uitându-se" forma şi retorica constituţionaliste, urmăreau şi ele o ratificare rapidă şi uşoară prin proceduri parlamentare şi evitarea referendumurilor. În aceste condiţii, intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2009 părea posibilă, dar nu era sigură, având în vedere experienţa care ne arată că întotdeauna ratificarea tratatelor europene a întârziat peste termenul prevăzut şi că în unele ocazii, precum cazul Tratatului de la Nisa, referendumuri aparent inofensive pot aduce surprize[1].

13.2. Posibilitatea modificării naturii Uniunii Europene: legitimitate şi eficacitate în revizuirea tratatelor

Tratatul de la Lisabona este rezultatul procesului constituţional ce a avut în centrul său Convenţia Europeană, cea care a elaborat propunerea iniţială de Tratat Constituţional, revizuit apoi de către două Conferinţe Interguvernamentale. Introducerea acestei noi instituţii în procesul reformei tratatelor a întărit legitimitatea procesului de reformă prin participarea unui număr sporit de actori politici, precum reprezentanţii PE şi ai parlamentelor naţionale. Convenţia Europeană a demonstrat, de asemenea, eficienţă instituţională, reuşind în mai puţin de un an şi jumătate să aprobe o propunere de tratat constituţional ce s-a dovedit a realiza cea mai importantă reformă realizată vreodată, atât prin numărul chestiunilor abordate, cât şi prin dimensiunea lor politică.

Cea mai importantă probă a reuşitei Convenţiei Europene o constituie constituţionalizarea metodei proprii Convenţiei în vederea realizării viitoarelor reforme ale tratatelor europene. Logic, Convenţia ar trebui să propună instituţionalizarea metodei sale pentru revizuirea politicii constituţionale europene, ceea ce nu înseamnă că o asemenea măsură va fi uşor acceptată de către statele membre. Reamintim că metoda ordinară de revizuire a tratatelor, prevăzută în art. 48 al TUE şi introdusă prin Tratatul de la Maastricht, prevedea iniţiativa revizuirii „în mâinile" Comisiei sau ale statelor membre, după care urma convocarea unei conferinţe a reprezentanţilor statelor membre – CIG –, care discută reforma

1. În cazul Tratatului de la Lisabona, o interpelare a unui parlamentar CSU depusă la Curtea Constituţională a întârziat ratificarea Tratatului până în toamna anului 2009, fiind nevoie de două decizii ale Curţii Constituţionale care să clarifice poziţia acesteia asupra măsurii în care noul Tratat garantează cetăţenilor germani cel puţin tot atâtea drepturi câte aveau garantate prin propria Constituţie.

şi o adoptă consensual. Apoi, noul Tratat semnat de către reprezentanţii statelor membre era ratificat de toate statele membre, conform procedurilor constituţionale ale fiecăruia.

Profunda alterare a formelor existente de revizuire a tratatelor a supravieţuit celor două CIG şi a fost încorporată în noul art. 48 al TUE, reformat prin Tratatul de la Lisabona. Astfel, CIG 2007, în acord cu caracterul său defensiv, a introdus o mică adăugire: este vorba despre prevederea potrivit căreia proiectele de reformă pot avea ca obiect atât creşterea, cât şi reducerea competenţelor cedate de către statele Uniunii prin tratate, o idee ce „merge" uşor împotriva funcţionalismului unei „Uniuni din ce în ce mai strânse".

Încorporarea metodei Convenţiei în procedura ordinară de revizuire a tratatelor presupunea depăşirea vechiului cadru juridic, ratificându-se, astfel, reversibilitatea procesului constituţional iniţiat în Laeken. Astfel, articolul 48 reformat recunoaşte natura Convenţiei ca fiind una constituţională şi distinctă de cea clasică. Metoda Convenţiei rămâne, în plus, minim regularizată în caracteristicile sale de bază, dar nu şi în modul de funcţionare.

Datorită reformei metodei de revizuire a tratatelor, realizată prin apariţia Convenţiei, au loc unele schimbări de substanţă. Astfel, PE apare ca actor-cheie al revizuirii tratatelor, devenind parte a puterii constituante. Pentru prima dată în istoria revizuirilor tratatelor, i se recunoaşte dreptul de iniţiativă şi pe acela de participare la revizuiri ca membru al Convenţiei, dar şi dreptul de a-şi da consimţământul pentru convocarea unei CIG clasice şi deci pentru renunţarea la Convenţie. Parlamentele naţionale au şi ele un nou rol alături de cel al ratificării tratatelor, având, ca şi PE, reprezentanţi în Convenţie. Guvernele statelor membre continuă să aibă un rol preponderent, dar nu mai sunt singurii actori ai negocierilor şi revizuirii tratatelor. De aceea se poate spune că procedura de revizuire a tratatelor devine mai puţin „internaţională" şi mai mult „comunitară", că se extinde principiul coparticipării reprezentanţilor statelor şi ai cetăţenilor la elaborarea politicii constituţionale.

Procedura de revizuire a tratatelor prin „tandemul Convenţie + CIG" nu reprezintă însă unica formă de revizuire a tratatelor, ci, în scopul creşterii eficacităţii unei Uniuni din ce în ce mai extinse, au fost adăugate unele proceduri simplificate de revizuire. Este vorba despre „procedura simplificată", prevăzută în art. 48.6 al TUE privind revizuirea politicilor şi acţiunilor interne ale UE sau despre aşa-numitele „pasarele", prevăzute în art. 48.7, ambele fiind proceduri simple, ce permit trecerea de la votul prin unanimitate la cel prin majoritate calificată în cazul unor decizii sau proceduri legislative speciale sau al unora ordinare[1].

---

1. Referitor la revizuirea tratatului – María CERVERA VALLTERRA, „Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo", în Valentín BOU FRANCH şi María CERVERA VALLTERRA, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 271-302; Bruno DE WITTE, „Entrée en vigueur et révision du Traité Constitutionnel", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 77-98; Eduardo ROIG MOLÉS, „Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados", în ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 17-130, esp. las pp. 118-130; Dimitris N. TRIANTAFYLLOU, *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004. Les choix clés de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 127-137; Mariola URREA CORRES, „El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 14, ianuarie-aprilie 2003, pp. 265-280.

13.3. Procedura revizuirii ordinare: constituționalizarea „metodei convenției"

În primele paragrafe ale noului art. 48 al TUE se regularizează procedura generală și ordinară de revizuire a tratatelor europene[1]. Procedura nu a fost modificată pe fond față de propunerea Convenției Europene. Totuși, CIG 2007 includea o alterare a obiectului reformei sau a revizuirii tratatelor, acestea putând urmări deopotrivă creșterea și reducerea competențelor Uniunii prin intermediul tratatelor.

Procedura de revizuire se inițiază la inițiativa unui guvern, a Comisiei sau a PE. În ce-l privește, PE reușește, în sfârșit, împlinirea unui „vechi vis", acela de a avea inițiativa în politica constituțională europeană. Propunerile și proiectele de revizuire se vor transmite Consiliului European și parlamentelor naționale. Avem de-a face, astfel, cu un alt caz de asociere a parlamentelor naționale la deciziile Uniunii. Această asociere a parlamentelor naționale la procesul decizional al UE are o dublă semnificație:

- pe de o parte, permite parlamentelor naționale să controleze mai eficient acțiunea europeană a propriilor guverne;
- pe de alta, parlamentele naționale devin actori *ex ante* ai reformei – în cazul convocării unei Convenții – și nu numai *ex post* –, prin participarea lor tradițională la ratificarea națională a noilor tratate.

Consiliul European, după consultarea PE și a Comisiei (și BCE, dacă este cazul), aprobă, prin majoritate simplă, revizuirea și convoacă Convenția[2]. Se stabilește astfel cu claritate că regula generală pentru revizuirea tratatelor o constituie convocarea Convenției. Aceasta, la rândul său, va aproba o propunere de text pe care o va înainta CIG. În același timp, Tratatul de la Lisabona permite ca, în cazul în care convocarea unei Convenții nu se justifică, Consiliul European să poată decide, tot prin majoritate simplă și cu aprobarea prealabilă a PE, convocarea doar a CIG. Altfel spus, prin Tratatul de la Lisbona, PE se transformă într-un actor total al politicii constituționale, deoarece de el depinde eventuala neconvocare a Convenției și deci rămânarea sa pe dinafara revizuirii tratatelor.

Tratatul definește Convenția în trăsăturile sale esențiale, recuperând *acquis*-ul celor două Convenții deja existente. Putem vorbi, astfel, despre existența unui veritabil drept al Convenției[3]. Astfel, se stabilește că este compusă din reprezentanții parlamentelor

1. Această procedură ordinară este prevăzută atât pentru revizuirea TUE, cât și pentru TFUE, dar și pentru încă existentul TCEEA.
2. BCE este consultată dacă avem de-a face cu modificări instituționale în zona monetară.
3. Vrem să comparăm cele propuse prin „Proiectul Penelopa" – studiu de fezabilitate realizat în secret de către Comisie. „Penelopa" propune, de asemenea, pentru revizuirea Constituției și a actelor adiționale 1 și 2 – care constituie blocajul dur, de constituționalitate –, o procedură ce reunește Convenția și Consiliul European. Diferențele sunt însă importante: în compoziția Convenției dispare Comisia drept componentă, chiar dacă s-ar menține prezența președintelui Comisiei. Convenția nu decide prin consens, ci printr-o majoritate complicată: aprobă recomandarea sa printr-o majoritate de două treimi a fiecăreia dintre cele trei componente care reunesc, în același timp, voturile favorabile a două treimi din membrii Comisiei. Consiliul European, la rândul său, aprobă reforma cu cinci șesimi, după care o trimite statelor membre spre ratificare. A se vedea art. 11 al Penélopei. COMISION EUROPEA, *Estudio de viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea. Documento de trabajo*, 4 decembrie 2002.

naţionale, reprezentanţii şefilor de stat şi de guvern ai statelor membre, ai PE şi ai Comisiei[1]. Această enumerare a actorilor Convenţiei ne arată că unii actori prezenţi în Convenţia Europeană nu mai apar: reprezentanţii statelor candidate la UE, ai organsimelor auxiliare ale Uniunii sau ai societăţii civile. Reîncorporarea lor în activitatea unei viitoare Convenţii este o provocare pentru UE şi reformele sale. În acest sens, ar putea fi considerate parte a *acquis*-ului Convenţiei şi ar putea fi reîncorporate de către Consiliul European sau chiar de către Convenţie, în exerciţiu sau de putere ce se autoorganizează.

Paragraful 3 al articolului 48 dispune, în plus, că Convenţia trebuie să revizuiască proiectele de reformă şi să adopte o recomandare prin consens. Dacă Declaraţia de la Laeken prevedea prezentarea diferitelor propuneri de revizuire, fiecare trebuind să precizeze sprijinul de care se bucură, în cazul Convenţiilor s-a stabilit elaborarea unor texte unice, aprobate prin consens şi adresate Consiliului European sau CIG-ului[2]. Normele referitoare la funcţionarea Convenţiei sunt minime şi lasă pe dinafară multe elemente ce ar putea fi considerate definitorii pentru metoda Convenţiei. Fără îndoială că, aşa cum astăzi există un *acquis* al CIG, nimic nu împiedică Uniunea ca „active" importante ale metodei convenţiei, precum transparenţa, asocierea societăţii civile, dezbatarea pe grupuri politice, să fie prezervate în forma de *acquis* a Convenţiei[3].

Restul procedurilor urmăreşte modelul metodei tradiţionale de revizuire a tratatelor: organizarea posterioară a CIG-urilor de aprobare a modificărilor tratatelor, intrarea în vigoare a tratatului odată cu ratificarea lor de fiecare stat membru, conform regulilor lor constituţionale. Aceste aspecte nemodificate indică o continuitate a actualei politici constituţionale europene şi face ca mulţi autori să considere că ne aflăm tot în prezenţa unor tratate internaţionale.

Constituţionalizarea metodei CIG are importante efecte politice pentru construcţia europeană, precum comunitarizarea celei mai „internaţionaliste redute" a Uniunii, şi anume procesul propriu-zis de revizuire a tratatelor. Putem vorbi despre comunitarizare în măsura în care revizuirea tratatelor este realizată de către o instituţie proprie Uniunii şi răspunde principiului dublei legitimităţi, interguvernamentalul şi europeanul fiind egal

1. Este, de asemenea, de remarcat că Tratatul de la Lisabona nu stabileşte numărul sau raportul dintre unii şi alţii. Nu este vorba despre ceva superfluu, având în vedere că nu va putea fi menţinută pe viitor compoziţia egală a Convenţiei Cartei Drepturilor fundamentale în UE şi a Convenţiei Europene. Trebuie să avem în vedere că, indiferent cât de repede s-ar convoca o nouă Convenţie, Uniunea Europeană va avea mai mult de 27 de membri. Fără a mai pune la socoteală şi reprezentanţii posibili ai candidatelor la UE din acea vreme, ajungem la o reprezentare statală care reduce din greutatea celei europene, iar asta nu se poate corecta mărind la nesfârşit numărul. În acelaşi timp, instituţiile europene vor avea şi ele o problemă pentru a reprezenta corect marea complexitate pe care o aduc un număr din ce în ce mai mare de state membre. În orice caz, compoziţia Convenţiei trebuie să reprezinte echitabil ambele legitimităţi, ceea ce nu se realizează mereu prin cifre, cât şi prin resurse materiale.
2. Cum se întâmplă cu actualul art. 48 al TUE, această dispoziţie este puţin cam vagă. Astfel, nu spune nimic despre termenul pe care îl are Convenţia pentru a ajunge la consensul dorit sau ce se întâmplă în cazul în care nu se realizează consensul asupra unei propuneri unice, cum zice tratatul. Nu este prevăzută nici o alternativă la situaţia în care Convenţia nu poate lua o decizie, părând exclusă situaţia în care ar putea prezenta soluţii alternative. Acest articol arată o încredere oarbă în „miracolele" pe care este capabilă să le producă o convenţie.
3. Trebuie arătat că nici o CIG nu a pus la îndoială elementele de *acquis* ale CIG; astfel, deşi nu apare în Tratate, nimeni nu a contestat niciodată prezenţa Comisiei în CIG; fără îndoială, este bine să ai încredere în practică, dar comportă un risc, şi anume că nu oferă securitate juridică.

reprezentate chiar dacă dimensiunea interguvernamentală are încă o greutate mai mare. Astfel, politica constituţională se democratizează în parte fără a deposeda guvernele statelor de controlul pe care-l exercită[1].

Cum s-a demonstrat prin cele două experienţe ale Convenţiilor existente până în prezent, acest organism, prin legitimitatea sa specială, a generat, în cele două cazuri, o dinamică politică ce a împiedicat o alterare profundă a propunerilor sale de către Consiliile Europene şi CIG-urile posterioare. Reforma metodei de revizuire a Tratatelor are drept consecinţă directă un grad mai mare de autonomie a Uniunii Europene înţelese ca sistem politic, având în vedere că inclusiv în privinţa revizuirii sale deja nu mai depinde exclusiv de voinţa Conferinţei guvernelor statelor membre, considerate „stăpânele Tratatelor". De aceea spunem că constituţionalizarea Convenţiei ca metodă de revizuire presupune o dezvoltare fundamentală a modelului politic al Uniunii. Reforma Uniunii nu mai este supusă unei entităţi externe, ci unei instituţii proprii, ceea ce duce la creşterea autonomiei Uniunii considerată o *politeia* singulară.

13.4. „Micile reforme": „procedură simplificată" şi „pasarele"

În dezbaterea anterioară procesului constituţional s-a evocat, în diferite ocazii, necesitatea simplificării procedurilor de reformă ale tratatelor, astfel încât efectul creşterii numărului de state membre să nu pună în pericol revizuirea unor aspecte esenţiale/constituţionale care, conform dreptului existent, trebuie să se facă obligatoriu prin unanimitate. Propunerile dezbătute au fost numeroase, de exemplu cea de divizare a tratatelor în două părţi, organizate ierarhic, şi stabilirea de proceduri diferite de revizuire, mai uşoare pentru aprobarea celei de-a două părţi – Tratatul de Funcţionare a Uniunii Europene –, considerată neconstituţională, unde era necesară constituirea unor majorităţi supercalificate mai puţin exigente.

Revizuirea tratatelor a fost unul dintre aspectele ce, paradoxal, a primit „mai puţină consideraţie" în timpul dezbaterii constituţionale, în principal din cauza lipsei de timp. În ce o priveşte, CIG din 2004 a aprobat două formule de revizuire a tratatelor, mai flexibile şi care nu mai impuneau convocarea unei CIG sau a unei Convenţii. Tratatul de la Lisabona reia fără a le modifica aceste proceduri simplificate. Astfel, se permite aplicarea unei proceduri denumite „simplificate" pentru realizarea reformei celei de-a treia părţi a TFUE referitor la politicile interne ale UE. De asemenea, se introduc aşa-numitele „pasarele", care sunt proceduri destinate, fără alterarea părţii constituţionale a tratatelor, modificării procedurilor decizionale. Astfel, se poate trece de la o procedură legislativă specială la o procedură legislativă ordinară. În acelaşi fel se poate modifica, fără alterarea părţii constituţionale, regula decizională din Consiliu, de la unanimitate la majoritate calificată.

Paragraful 6 al art. 48 al TUE cuprinde o procedură simplificată pentru revizuirea dispoziţiilor Părţii a III-a a TFUE, referitoare la politicile şi acţiunile interne ale UE. Se

1. Koen LENAERTS şi Piet VAN NUFFEL, „La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entite politique et ordre juridique", *op. cit.*, pp. 118-121.

dispune astfel că, la inițiativa unui guvern, a PE sau a Comisiei, Consiliul European poate decide prin unanimitate modificarea dispozițiilor aparținând Părții a III-a dacă în prealabil s-a consultat cu PE, Comisia și, dacă acesta este cazul, cu BCE. Această decizie trebuie să fie ratificată de către statele membre conform normelor lor constituționale pentru a intra în vigoare. Procedura are o limită, neputând fi utilizată pentru lărgirea competențelor Uniunii.

Este vorba despre o procedură semiautonomă de revizuire, similară celei pe care, punctual, o prevedea TCE pentru chestiuni precum extinderea drepturilor referitoare la cetățenia europeană sau definirea unei politici de apărare comune[1]. Aplicarea sa permite revizuirea mai flexibilă a Părții a III-a a TFUE, stabilind o diferențiere a acesteia de celelalte părți, ce nu pot fi revizuite decât prin procedura generală, adică Convenție + CIG[2]. Așa cum am mai spus, procedura are o limită materială importantă, deoarece, nepermițând atribuirea de noi competențe UE, într-un asemenea caz nu se poate aplica, fiind necesar să se recurgă obligatoriu la revizuirea tratatelor prin tandemul Convenție + CIG[3].

Paragraful 7 al art. 48 al TUE se referă la așa-numitele „pasarele", clauze generale ce permit modificarea procedurii legislative sau a formei decizionale a Consiliului. În plus față de aceste „pasarele generale", de-a lungul textului apar cazuri concrete de „pasarele", ce se conformează unor proceduri specifice. Pasarelele în sine pot fi considerate elemente „federalizatoare", în măsura în care sunt doar într-o singură direcție. Adică, dacă permit să se avanseze spre „mai multă integrare", precum pasul de la unanimitate la majoritate calificată sau cel de la procedura legislativă specială la procedura legislativă ordinară. Chiar dacă este prevăzută, nu există, deocamdată, aplicație în sens contrar integrării. Trebuie precizat că avem de-a face cu o procedură complexă, deoarece nu numai că este necesară unanimitatea Consiliului European, dar ea poate fi paralizată de opoziția oricăruia dintre cele 27 de parlamente naționale.

Paragraful 7 al art. 48 al TUE stabilește că, atunci când este prevăzută unanimitatea Consiliului, Consiliul European poate decide – prin unanimitate și cu aprobarea prealabilă a PE, care se pronunță pozitiv prin majoritatea membrilor săi – ca respectiva decizie, în viitor, să poată fi luată prin majoritate calificată, excepție făcând cele referitoare la apărare sau care au legătură cu sectorul militar[4]. La fel, atunci când un act legislativ trebuie să adoptat prin procedură specială, Consiliul European poate decide – prin

1. A se vedea în acest sens art. 22 al TCE sau 17 al TUE înainte de reforma de la Lisabona.
2. Aceste părți ale TFUE care nu pot fi modificate prin procedura simplificată fac referire la principii, nediscriminare, cetățenie, asociere cu statele și teritoriile de dincolo de mări, acțiunea externă, instituții și dispoziții generale și finale.
3. Iată un exemplu referitor la capacitatea de adaptare europeană: atunci când acțiunea Uniunii se referă la chestiuni neacoperite de Partea a III-a, dar care sunt necesare realizării obiectivelor tratatelor, am văzut importanța așa-numitei „clauze de flexibilitate" sau a imprevizibilului art. 352 al TFUE. Trebuie reamintit, cum se înțelege din jurisprudența Curții, că această clauză nu se poate utiliza pentru atribuirea de noi competențe Uniunii mai departe de cadrul stabilit deja de tratate – Andrea BIONDI, „Les compétences normatives de l'Union", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne...*, *op. cit.*, pp. 99-114, esp. la p. 101.
4. Convenția Europeană nu interzicea utilizarea pasarelelor nici în cazul sectoarelor militare sau de apărare, considerându-se că aceste sectoare sunt deja destul de bine protejate de unanimitatea Consiliului European. Evident, această dispoziție, care se va repeta în cazul cooperărilor consolidate, a constituit *red line* a guvernului britanic și CIG 2004 a trebuit să-i accepte poziția.

unanimitate şi având acceptul anterior al PE, care se pronunţă pozitiv prin majoritatea membrilor săi – ca acest act normativ să fie adoptat prin procedură legislativă ordinară[1]. În cele doua cazuri este obligatorie transmiterea propunerilor către parlamentele naţionale, acestea având un termen de şase luni să se pronunţe. În cazul în care un parlament naţional se opune, Consiliul European nu poate lua respectiva decizie.

CIG 2004 a făcut şi mai complicat şi exigent mecanismul de pasarelă dacă avem în vedere că în decizia Convenţiei era prevăzută doar informarea parlamentelor naţionale, dar nu şi dreptul de veto al unuia sau altuia dintre parlamentele naţionale. În opinia noastră, este bine ca parlamentele naţionale să fie asociate deciziei în UE printr-o specie de ratificare *ex ante* a revizuirii simplificate a Uniunii. Dar ni se pare excesiv să se lase în mâna unui singur parlament naţional – având în vedere numărul acestora în prezent şi viitor – posibilitatea blocării reformelor pe ansamblul lor. O asemenea măsură poate anula efectul procedurii prin care se dorea creşterea eficacităţii Uniunii şi continua adaptare a acesteia, fără a mai fi nevoie de o revizuire formală a tratatelor. Ar fi fost mai logic să se ia drept exemplu normele procedurii de control al principiului subsidiarităţii, unde revizuirea poate fi întreruptă dacă se constată că o treime din parlamentele naţionale nu au fost de acord cu respectiva propunere. Aceasta permite exprimarea opoziţiei faţă de revizuire din interes european şi nu din interes naţional, precum se face în cazul anterior.

Aşa cum spuneam, faţă de pasarela generală, propunerea Convenţiei şi textul aprobat de către CIG vorbeau şi despre „pasarele concrete", cu referire la unele dispoziţii concrete ce devin mai puţin exigente[2]. Astfel, art. 31.3 al TUE, referitor la forma de decizie în PESC, stabileşte că Consiliul European poate adopta o decizie prin care Consiliul se pronunţă cu majoritate calificată, chiar dacă tratatul dispunea unanimitatea. Art. 312.2, paragraful 2 al TFUE prevede aceeaşi procedură, astfel încât aprobarea Regulamentului ce stabileşte cadrul financiar multianual să se poată realiza prin majoritate calificată, deşi TFUE stabileşte unanimitatea.

Pe de altă parte, art. 333 al TFUE referitor la cooperările consolidate stabileşte că, în sânul unei cooperări consolidate deja stabilite, Consiliul European va putea hotărî care dintre deciziile ce se iau prin unanimitate vor putea fi luate în viitor de către participanţii la respectiva cooperare întărită prin majoritate calificată. De asemenea, Consiliul European poate stabili, prin unanimitate şi cu consultarea anterioară a PE, ce decizii dintre cele ce ar trebui luate prin procedură specială pot fi luate prin procedură ordinară. Acest articol stabileşte explicit intrezicerea aplicării oricăreia din cele două pasarele la acţiunile şi politicile ce au legătură cu dimensiunea militară şi de apărare.

---

1. Împreună cu sectoarele militar şi de apărare, articolul 353 al TFUE exclude, de asemenea, o serie de dispoziţii ale TFUE de la aplicarea acestei pasarele: astfel, se exclud art. 311, paragafele 3 şi 4 referitoare la decizii legate de sistemul de resurse proprii şi de executare a sistemului; art. 312, paragrafele 1 şi 2 referitoare la cadrul financiar multianual; art. 352, referitor la clauza de flexibilitate; art. 354, referitor la votul din procedura de garanţie democratică, când un stat a violat grav şi persistent valorile Uniunii.
2. Referitor la dualitatea pasarelelor, atunci când există o „pasarelă specială", aceasta se aplică înaintea celei „generale". Surprinde, desigur, exigenţa diferită faţă de unele sau altele, în special când este vorba despre chestiuni sensibile politic, precum PESC, cadrul financiar multianual. E posibil ca în aceste sectoare guvernele să dorească garantarea libertăţii lor de acţiune în raport cu propriile parlamente naţionale.

Pasarelele concrete faţă de cele generale constituie o procedură mult mai simplă şi, în acest caz, chiar eficace, având în vedere că nu este prevăzută nici o instituţie de blocaj din partea parlamentelor naţionale. De aceea, aceste pasarele par a fi cele ce pot fi puse deja în aplicare, celelalte trebuind încă să mai depăşească unele obstacole.

Faţă de procedura de revizuire simplificată, trebuie obligatoriu să reamintim că pasarelele nu presupun o modificare formală a tratatelor întemeietoare şi deci nu reclamă ratificări de către parlamentele naţionale pentru intrarea în vigoare a modificărilor.

Toate aceste proceduri simplificate urmăresc îmbunătăţirea eficacităţii şi mobilităţii în adaptarea Uniunii, o Uniune ce nu încetează să crească în numărul de membri, ceea ce face, inevitabil, tot mai complicat procesul său de reformă.

13.5. O problemă nerezolvată: „ambuteiajul" ratificărilor naționale

Revizuirea tratatelor a fost modificată în scopul realizării unei duble finalităţi:

- creşterea eficacităţii şi deci a capacităţii Uniunii de a se adapta la schimbările din jur;
- creşterea legitimităţii, deci încorporarea actorilor ordinari ce participă la politica europeană, în politica constituţională.

Procedurile de reformă s-au modificat profund, ceea ce le îndepărtează de caracterul lor internaţional exclusiv şi le fac răspunzătoare mai degrabă în faţa unei entităţi politice autonome, precum UE. În acelaşi timp, este menţinută, atât pentru procedura ordinară, cât şi pentru cea simplificată – cu excepţia pasarelelor –, obligaţia ratificării în vederea intrării în vigoare (art. 48.4 şi 6 al TUE).

Menţinerea integrală, fără nici o flexibilizare, a acestei „faze naţionale" de revizuire a tratatelor atrage probleme atât în privinţa eficacităţii, cât şi a legitimităţii. Cum a demonstrat-o experienţa ratificării Constituţiei Europene, această dispoziţie reprezintă un adevărat „ambuteiaj", având în vedere că existenţa unor probleme de politică internă în unul dintre cele 27 de state membre poate conduce la eşecul revizuirii şi la amânarea sau anularea intrării în vigoare a textului pentru toate statele membre. Într-o Uniune cu tot mai multe state membre, această dispoziţie ce reclamă totalitatea ratificărilor nu asigură Uniunii capacitatea de adaptare a sistemului. Vorbind despre legitimitate politică, nu este în regulă ca voinţa unui număr mic de cetăţeni să prevaleze voinţei majorităţii cetăţenilor.

În procesul de ratificare persistă, în plus, o absenţă ce ne împiedică să avem o participare cu adevărat egală a celor două izvoare ale legitimităţii europene specifice politicii constituţionale. Vorbim despre absenţa avizului conform al PE pentru intrarea în vigoare a reformei. Paradoxal, Tratatul de la Lisabona recunoaşte pentru prima dată Parlamentul European – reprezentant direct al cetăţeanului european – ca participant la politica constituţională, dar numai în două din cele trei etape ale acesteia. Prin Tratatul de la Lisabona, PE are putere de iniţiativă în revizuirea tratatelor şi este actor al Convenţiei, dar nu este necesară aprobarea sa pentru intrarea în vigoare a noilor tratate. Astfel încât ratificarea rămâne reduta „internaţionalismului" revizuirilor.

PE are, încă de la primele reforme, obiceiul de a elabora un aviz asupra acestora, aviz în care se pronunţă asupra dimensiunii şi conţinutului reformelor şi recomandă, sau nu, statelor membre ratificarea reformei[1]. Ca reprezentant al cetăţenilor europeni, PE aduce în prim-planul ratificărilor „optica" sa europeană şi întăreşte, în acest fel, legitimitatea europeană a unui proces tradiţional, naţional.

Experienţa Constituţiei Europene demonstrează cum „ambuteiajul" naţional sau „labirintul" constituţional se produc ca o consecinţă a faptului că un proces de revizuire european consensuat în „cheie europeană" îşi pierde dimensiunea şi semnificaţia europeană din cauza „naţionalizării" sale. Ratificarea clasică şi mai ales cea prin referendumuri se realizează în „cheie naţională", diferitele aspecte ale tratatelor ce nu pot fi înţelese şi nici „apărate" în „cheie" naţională având nevoie de dimensiune europeană a dezbaterii. Naţionalizându-se dezbaterea, se pierde însă perspectiva europeană a problemelor dezbătute. Asocierea reală a PE ca actor în ratificarea prin aviz conform a reformei ar constitui un avans şi ar adăuga dimensiunea europeană celei naţionale în ratificarea tratatelor. Intrarea obligatorie a PE în acest „joc" ar face ca actorii politici naţionali şi mass-media să-i ia în seamă opinia.

În pofida experienţei crizei Constituţiei Europene, Tratatul de la Lisabona nu introduce măsuri de flexibilizare a exigenţei ratificării naţionale. Se reia o prevedere a Tratatului Constituţional pentru cazurile în care există probleme în procesul de ratificare. Astfel, paragraful 5 al art. 48 al TUE stabileşte că „dacă, trecând un termen de doi ani de la semnarea unui tratat modificând tratatele, patru cincimi din statele membre l-au ratificat şi unul sau mai multe state membre au avut dificultăţi pentru a-l ratifica, Consiliul European va examina problema".

Această dispoziţie care nu a ajuns să se aplice în cazul crizei constituţionale nu presupune o flexibilizare a obligaţiilor juridice, ci doar prevede că Consiliul European trebuie să ia o decizie politică asupra răspunsului ce trebuie dat respectivei probleme. Această clauză are o anumită logică, având în vedere că de fapt Consiliul European, ca maximă instanţă executivă şi politică în cazurile în care au existat probleme cu ratificările anterioare, a fost forul în care statele membre au adoptat decizii privitoare la posibilele soluţii. Este vorba, în orice caz, de o dispoziţie care reia o practică consolidată şi care nu adaugă nimic în plus, decât că, în cazul în care Consiliul European s-ar dezinteresa de o asemenea situaţie, celelalte instituţii sau un stat membru ar putea să-l oblige să ia în considerare problema.

Menţinerea ratificării tuturor statelor membre pentru intrarea în vigoare a reformelor presupune un „ambuteiaj", deoarece fiecare din cele 27 sau mai multe state membre are în mână „cheia" intrării în vigoare a revizuirii, valabilă pentru întregul statelor membre. Nu este exagerat să ne imaginăm că probleme interne ale unui stat, precum o puternică criză politică, ar putea duce la imposibilitatea intrării în vigoare a unui nou tratat. Clauza politică a examinării situaţiei de către Consiliul European nu reprezintă o ieşire din criză atâta vreme cât o declaraţie ambiţioasă are nevoie de unanimitate. Această situaţie pare cu atât mai curioasă cu cât numeroase organizaţii internaţionale clasice nu reclamă ratificarea de către toţi membrii pentru intrarea în vigoare a revizuirilor. Într-o Uniune ce nu încetează să crească, această chestiune trebuie abordată cu ocazia următoarei reforme.

1. În general, PE a recomandat statelor membre ratificarea tratatelor. Excepţia o constituie Tratatul de la Nisa, când PE a considerat reformele efectuate atât de lipsite de ambiţie, încât nu a recomandat expres ratificarea Tratatului – PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tratado de Niza y el Futuro de la Unión*, 31 mai 2001 (A5-0168/2001).

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CONCLUZII

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 14

Tratatul de la Lisabona: constituționalizarea și consolidarea Uniunii

14.1. Aprecierea Reformei de la Lisabona prin prisma provocărilor formulate în Declarația de la Laeken

Tratatul de la Lisabona este rezultatul procesului constituțional declanșat de Declarația de la Laeken, adoptată de către Consiliul European din decembrie 2001[1]. Această declarație s-a constituit într-o agendă ad-hoc a reformei UE prin identificarea provocările la care UE urma să răspundă, așa cum se vedeau ele la începutul anului 2001, și al căror răspuns urma să se realizeze prin revizuirea tratelor. De aceea, cea mai potrivită evaluare a reformelor introduse prin Tratatul de la Lisabona este cea care se realizează prin compararea acestuia cu Declarația de la Laeken.

Declarația de la Laeken identifică trei elemente fundamentale cărora Uniunea trebuie să le găsească soluții la începutul mileniului trei:

- provocarea democratică sau cum să apropiem instituțiile europene de cetățeni;
- noul rol al Europei într-un mediu internațional globalizat;
- ce răspuns trebuie să dăm cetățenilor la așteptările lor referitoare la necesitățile zilnice, șomaj, calitatea vieții, delincvență, sănătate, educație.

Formulate și mai direct, provocările cărora reforma trebuia să le găsească răspuns erau:

- cum să apropiem cetățenii, mai ales tinerii, de proiectul european și instituțiile europene?
- cum să structurăm viața politică și spațiul politic european într-o Uniune extinsă?
- cum să facem ca UE să se transforme într-un factor de stabilitate și un model în noua lume multipolară?

În primul rând, pentru a apropia UE de cetățeanul european, sunt necesare trei tipuri de schimbări:

a) simplificarea complexității Uniunii astfel încât cetățeanul să poată înțelege ce este și cum funcționează Uniunea;

1. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea", *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 15 decembrie 2001, Anexo I.

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

b) democratizarea structurilor şi a deciziilor astfel încât cetăţeanul să capete un protagonism crescut şi direct în funcţionarea UE;
c) dotarea Uniunii cu instrumentele necesare astfel încât să răspundă aşteptărilor cetăţeanului.

Să le luăm pe rând:

- În cazul simplificării (a), rezultatele Lisabonei sunt decepţionante. Faţă de Tratatul Constituţional, ce încercase să facă comprehensibile pentru cetăţean – şi a fost criticat pentru că nu reuşea în totalitate – bazele juridice constituţionale europene, Tratatul de la Lisabona revine la logica tratatelor, complicată şi accesibilă doar specialiştilor.
  Să se compare în acest sens Tratatul Constituţional semnat de către statele membre, un tratat accesibil cetăţeanului mediu, chiar dacă încă lung şi complex, cu tratatul semnat în decembrie 2007. Tratatul de la Lisabona conţinea doar „un mandat de revizuire a tratatelor existente", ce nu are nici un sens decât pentru specialişti şi, chiar şi pentru aceştia, este dificil în absenţa unui text consolidat. Pierderea limbajului şi a simbolisticii constituţionale, la care se adaugă nenumăratele „văluri" introduse pentru a se evita referendumurile, au ca efect pierderea vizibilităţii Uniunii şi menţinerea sa departe de cetăţeni. În acest sens, regretăm în mod special renunţarea la fundamentarea explicită a Uniunii pe dublă legitimare, cetăţean şi state. Există în Tratat şi îmbunătăţiri importante ale vechilor texte, precum extinderea accesibilităţii şi transparenţei prin definirea şi catalogarea competenţelor, chiar dacă – inclusiv în acest caz – se pierde oarecum din vizibilitate prin situarea acestor aspecte în TFUE şi printr-o anumită dispersare a dispoziţiilor specifice;
- În ceea ce priveşte democratizarea (b) structurilor Uniunii, balanţa este mai bună. Există importante progrese în democratizarea instituţiilor, deşi unele proceduri – precum alegerea Comisiei – ar fi putut consolida şi mai bine instituţiile. În cazul amintit, putea duce la atribuirea către PE a unor puteri sporite. În ceea ce priveşte luarea deciziilor, progresul este evident, deoarece se generalizează codecizia PE-Consiliu, care devine normă generală de adoptare a deciziilor. Chiar şi aşa, trebuie arătat că rămân încă destule cazuri supuse procedurilor speciale, adică acele cazuri în care PE nu se pronunţă. Exemplu: democratizarea deciziilor şi controlului nu se aplică în cazul PESC, care, menţinându-şi caracterul intreguvernamental, continuă să nu se „intersecteze" cu PE;
- în cazul (c), răspunsul la solicitările cetăţenilor este mult mai greu de evaluat. Se pot utiliza Eurobarometrele şi sondajele drept indicatori ai aşteptărilor cetăţenilor. Se pot utiliza, de asemenea, dezbaterile publice. Ce vom constata? Cum cetăţeanul european, în majoritatea sa, solicită acţiunea europeană în acele sectoare unde este evidentă „valoarea adăugată europeană" precum schimbările climatice, politica energetică comună, politica migraţionistă comună, securitatea în faţa ameninţărilor transnaţionale, o politică externă comună. Din dezbaterile constituţionale au reieşit, de asemenea, în unele dintre statele membre, aşteptări cetăţeneşti referitoare la existenţa unor politici sociale europene şi, în special, la existenţa şi consolidarea modelului social european. Tocmai de aceea, în unele dintre aceste sectoare, Tratatul de la Lisabona introduce noi baze juridice sau aprofundează mijloacele de acţiune existente anterior, acesta fiind cazul schimbărilor climatice, al energiei sau Spaţiului de

libertate, securitate şi justiţie. În alte cazuri, precum politicile sociale sau politica externă, a fost imposibil să se meargă mai departe, din cauza vetoului explicit al unor state membre, între care Marea Britanie.

A doua dintre provocări urmărea garantarea funcţionării eficace a instituţiilor europene într-o Uniune extinsă, supranumită şi „efectul numărului". Întrebarea era: este necesară a noua reformă, fundamentală, a sistemului instituţional pentru a putea face faţă unor luări de poziţie suple şi eficace într-o Uniune ce ar putea ajunge curând la treizeci de state, de cinci ori mai mult decât cele şase de la început pentru care se concepuse sistemul instituţional şi decizional cunoscut? Eficacitatea UE poate fi abordată din două pucte de vedere:

- organizarea instituţională;
- procesul decizional.

Sistemul instituţional a fost profund reformat pentru a face faţă acestor solicitări de eficacitate:

- au fost prevăzute preşedinţii permanente sau coordonate, după caz, pentru Consiliul European, respectiv consilii;
- s-a redus compoziţia Comisiei;
- s-a adaptat compoziţia PE;
- s-a prevăzut crearea Înaltului Reprezentant pentru întreaga politică externă comună.

Toate aceste schimbări au o dimensiune impresionantă şi nu ştim cum vor funcţiona în realitate, presupun însă un răspuns curajos şi inovator faţă de necesitatea unei funcţionări instituţionale eficiente în cazul unei Uniuni Europene cu mai mulţi membri şi cu o eterogenitate crescândă a viziunilor reprezentate.

Eficacitatea în luarea deciziilor trebuie garantată, în continuare, prin extinderea majorităţii calificate în luarea deciilor Consiliului faţă de alternativa unanimităţii. Este adevărat că, de cele mai multe ori, deciziile se iau, de fapt, în Consiliu prin consens, rareori ajungându-se la votul propriu-zis. Existenţa unanimităţii permite însă statelor să menţină vie ameninţarea cu dreptul la veto şi deci să menţină o anumită rigiditate a poziţiilor lor. Existenţa majorităţii calificate, dimpotrivă, face ca statele „să se mişte" din poziţiile rigide de negociere, astfel încât să nu rămână marginalizate. Majoritatea calificată este, deci, sinonimă cu eficacitatea şi rapiditatea în luarea deciziilor. Sunt multe situaţiile în care Tratatul de la Lisabona face deja trecerea de la unanimitate la majoritate calificată (21, conform PE), la acestea adăugându-se alte douăzeci şi opt de noi cazuri în care se stabileşte prin tratat luarea deciziilor prin majoritate calificată.

Trebuie să nu uităm că rămâne valabilă şi unanimitatea, mai ales în cazurile ce presupun acele *red lines* de care vorbeam, adică acele sectoare de interes naţional sensibil pentru unele state membre precum PESC, apărare, securitatea socială a muncitorilor imigranţi, politica socială, fiscalitatea, comerţul cu bunuri culturale, cadrul financiar multianual etc. Problema este serioasă deoarece o Uniune cu douăzeci şi şapte state membre – în plus foarte eterogenă – greu va putea să ia decizii rapide dacă trebuie să o facă prin unanimitate. Tocmai de aceea, în aceste sectoare este prevăzută posibilitatea aplicării „pasarelelor" şi a trecerii acestor decizii de la unanimitate la majoritate calificată. Cu condiţia ca această operaţiune să nu se lovească frontal de interesul contrar al vreunui guvern sau parlament naţional.

Nota pe care o merită Tratatul de la Lisabona în materie de eficacitate este, per total, pozitivă, chiar dacă în unele aspecte putea fi şi mai mare.

În al treilea şi ultimul rând, Laeken sublinia necesitatea de a face din UE un actor relevant al vieţii internaţionale, în noul context al globalizării. Reforma realizată atât în politica externă, cât şi în cea de apărare este fundamentală, în special, cu referire la:

- noua concepţie comună a devoltării unor politici responsabile;
- crearea noilor instituţii specifice, precum cea a Înaltului Reprezentant, cât şi cea a Serviciului European de Acţiune Externă;
- apariţia noilor instrumente ale PESA.

În ceea ce priveşte tratatele, deplângem, în principal, lipsa consensului statelor membre în privinţa extinderii majorităţii calificate în luarea deciziilor în acest sector. Unanimitatea reflectă, mai mult decât era necesar, absenţa unei concepţii comune în materie de politică externă şi, în plus, reţinerea faţă de capacitatea Uniunii de a o putea face prin sine însăşi. Probabil că, în materie de politică externă, s-a făcut tot ceea ce se putea face într-un context în care statele membre încă nu erau pregătite pentru o politică externă cu adevărat comună, ci doar pentru coordonarea şi mai strânsă – atunci când există o viziune comună – a politicilor externe naţionale. Ca şi altă dată în istoria Uniunii, constatăm ce puţin poate realiza revizuirea tratatelor, chiar şi când, dat fiind contextul, ambiţiile sunt mari, dacă lipseşte voinţa politică a statelor membre sau dacă există o mare divergenţă a intereselor naţionale ce trebuie promovate în exterior.

În general, putem aprecia reforma de la Lisabona ca pozitivă, având în vedere contextul în care s-a realizat şi luând în considerare limitele sale, deja analizate. Punctul cel mai slab rămâne, fără îndoială, nerealizarea doritei apropieri a Europei de cetăţeni, în special prin creşterea vizibilităţii şi a accesibilităţii textelor sale juridice.

Acesta va fi sectorul ce a rămas de revizuit de viitoarele reforme în scopul edificării unei Europe din ce în ce mai coerente şi integrate, a unei Europe din ce în ce mai legitime prin „aderarea" cetăţenilor săi la ea.

14.2. Contribuţia Tratatului de la Lisabona la consolidarea „modelului de uniune"

Tratatul de la Lisabona dezvoltă şi consolidează modelul Uniunii Europene început prin Tratatul de la Maastricht din anul 1993. Acest model constituie o experienţă singulară de integrare – la început economică şi apoi politică – între state suverane – la început cu obiectivul de a garanta pacea între europeni şi acum având o nouă finalitate, aceea de a înfrunta provocările globalizării.

În faza desfăşurată între Maastricht şi Nisa, Uniunea Europeană s-a dezvoltat progresiv, urmărind un model de „federalism invers, implicit şi asimetric"[1].

Prin Tratatul de la Lisabona, acest federalism devine în mare măsură direct, explicit, dar şi mai asimetric.

1. A se vedea Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, *La integración europea...*, *op. cit.*, pp. 408-410.

Astfel:

- Integrarea europeană, de la începuturi până astăzi, s-a caracterizat prin federalismul implicit, invers și asimetric. Obiectivele integrării erau politice, dar în tratate se prevedeau instrumente economice și sociale, lăsându-se la „margine" obiectivul integrării politice. Astfel că nici modelul și nici obiectivul nu erau definite, ci se defineau, conform funcționalismului, mijloacele și instrumentele prin care se realizau obiectivele;
- Spunem că este vorba despre un „federalism invers" deoarece instituțiile europene, la începuturi, nu aveau competențe decât în materie de „politici joase": comercială, economică, socială. Progresiv, Uniunea începe să aibă competențe în materii ce țin de „politicile înalte", tendință ce se consolidează decisiv în cazul Tratatului de la Lisabona;
- Spunem că este „asimetric" deoarece nu toate statele participă la toate politicile - cazul UEM, PESA sau Schengen. În egală măsură, putem spune că nu toate statele participă în același fel, dat fiind că cele cu structură centralizată sunt diferit reprezentate în instituțiile europene decât cele cu structură federală.

Tratatul de la Lisabona aduce o explicitare importantă a modelului federal de integrare europeană. Faptul că acest tratat recuperează într-o proporție de 95% conținutul Tratatului Constituțional face ca el să aibă un efect similar celui pe care l-ar fi avut Constituția, adică de a defini mai bine și de a consolida modelul politic al Uniunii. Fără îndoială, Tratatul de la Lisabona nu va putea atrage atenția cetățeanului european asupra naturii politice a Uniunii și a importanței apartenenței în aceeași măsură ca Tratatul Constituțional. Lisabona întărește însă modelul politic, stabilind elementele specifice unei entități de natură politică, fără a se ajunge la explicitarea deplină datorită „vălului", adică a renunțării la forma explicit constituțională.

Această lipsă a explicitării depline a naturii Uniunii este vizibilă mai ales în cazul dublei legitimități. Prin Tratatul de la Lisabona a dispărut dubla legitimitate din partea ce fundamentează Uniunea, spre deosebire de Constituție. Dacă a dispărut explicit din partea „constituțională" a Tratatului de la Lisabona, ea continuă să existe în restul tratatului. Recunoașterea dublei legitimități duce la structurarea politică și democratică a Uniunii în jurul axei PE și Consiliului/Consiliului European, reprezentanții cetățenilor europeni și, respectiv, ai statelor membre. Tratatul dezvoltă și consolidează modelul politic european pe această dublă legitimitate, deși a fost eliminată explicitarea din art. 1 al TUE.

Tratatul de la Lisabona consolidează natura politică a Uniunii. Astfel, dispariția Comunității Europene și „supraviețuirea" Uniunii ca unică entitate juridico-politică duce la consolidarea acesteia din urmă și la adecvarea regularizării juridice cu percepția pe care cetățenii o aveau despre Uniune, înțeleasă ca entitate politică.

Este fundamental să analizăm procesul de consolidare a naturii politice a Uniunii:

- la Maastricht, ea era definită simplu ca suma celor trei comunități, la care se adăugau cele două forme de cooperare interguvernamentală - PESC și JAI. Se dorea recunoașterea sa ca realitate politică, dar nici măcar nu i se atribuia personalitate juridică;
- Tratatul de la Lisabona nu numai că îi recunoaște explicit această personalitate juridică, dar desparte Uniunea de Comunitatea supraviețuitoare, recunoscându-i Uniunii dreptul la „o viață proprie" și dreptul de a fi „o entitate de sine stătătoare".

Din punct de vedere al procesului politic, această Uniune reprezintă perfecţionarea anterioarei, consolidate de-a lungul anilor, dar şi ruperea de ea, dat fiind că, din punct de vedere juridico-politic, este diferită de cea anterioară.

Definirea modelului politic al Uniunii este întărită, de asemenea, prin introducerea, consolidarea şi respectiv explicitarea proiectului european, ale valorilor, principiilor şi obiectivelor sale, dar şi ale drepturilor fundamentale, semnul de identitate colectivă a UE. Trebuie subliniat, în mod special, ca important faptul că Tratatul defineşte modelul economic şi social al Uniunii Europene, ceea ce „ridică" modelul social propriu statelor membre la nivel supranaţional, constituind, astfel, o garanţie a supravieţuirii sale[1].

Caracteristicile politice proprii modelului european apar, pentru prima dată, enunţate în titlul referitor la principiile democratice ale UE. Se definesc, astfel, funcţionarea democratică a unei entităţi singulare ce se sprijină pe dubla legitimitate, cetăţenia federală şi interguvernamentală. Se consolidează, astfel, modelul propriu al UE, al federalismului interguvernamental, în care federalul se uneşte cu internaţionalul.

Această dublă legitimitate fundamentează principiul reprezentativităţii în funcţionarea instituţională şi luarea deciziilor. Trebuie subliniat, în plus, că reprezentativitatea democratică se completează cu democraţia participativă, recunoscându-se, astfel, importanţa pe care o are în viaţa politică europeană consultarea societăţii civile. Acest principiu se dezvoltă, în plus, prin introducerea iniţiativei legislative la solicitarea unui milion de cetăţeni.

Modelul european explicitează caracterul său federal şi devine mai pregnant printr-o mai bună redactare a principiilor ce stabilesc relaţia dintre Uniune şi statele membre şi, în mod special, prin delimitarea competenţelor europene şi a principiilor prin care se exercită ele. În acest sens, perfecţionarea controlului subsidiarităţii, dar şi participarea şi a altor organe naţionale decât guvernele la luarea deciziilor – este vorba despre intrarea parlamentelor naţionale în procesul de luare a deciziilor – apar ca alte dezvoltări ale modelului federal. De asemenea, caracterul federal – şi democratic – al modelului apare întărit prin explicitarea altui tip de „garanţii" care regularizează relaţia dintre Uniune şi cetăţenii săi. Aceste limite sunt date de caracterul obligatoriu, din punct de vedere juridic, al Cartei Drepturilor Fundamentale în UE şi de posibilitatea ca UE să adere la CEDO.

Examinând acum aprofundarea federalismului direct, vom vedeea că, deşi Tratatul de la Lisabona nu aduce o cedare importantă de competenţe, va dezvolta două dintre domeniile cele mai importante din zona „politicilor înalte", şi anume PESC şi politică internă. În cazul politicii interne se fac paşi fundamentali pentru a depăşi simpla cooperare în justiţie şi afaceri interne între statele membre în vederea creării unui autentic spaţiu de libertate, securitate şi justiţie, care să dea, cu adevărat, conţinut dreptului cetăţeanului de a circula liber.

Domeniul politicii externe realizează şi el un progres fundamental în sensul federalismului direct, în special dacă avem în vedere crearea unor instituţii comune de mare

1. În acest sens, profesorul Carillo Salcedo afirmă că „modelul social al Uniunii este un element central al identităţii europene conform căreia, în pofida obstacolelor politice şi financiare, solidaritatea este esenţială, chiar dacă piaţa a fost şi este un element al procesului de integrare, fiind absolut necesar să se evite ca UE să se transforme într-un instrument de piaţă" – Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, „La Europa Social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *op. cit.*

relevanță, precum cea a reprezentantului unic al politicii externe a Uniunii și cea a Serviciului European de Acțiune Externă. Inovarea fundamentală vine, fără îndoială, dinspre apărare, Uniunea fiind capabilă să se doteze cu mijloace care să-i permită apărarea proprie atât în fața amenințărilor clasice, cât și în fața noilor amenințări.

În fine, federalismul european devine tot mai asimetric nu doar prin multiplicarea excepțiilor prevăzute de către Tratatul de la Lisabona pentru unele state membre, ci și prin facilitarea cooperărilor întărite, ceea ce deschide calea integrării diferențiate în viitor. În cel de-al doilea sens al asimetriei, situăm participarea diferită a statelor centralizate și federale și arătăm că această trăsătură se accentuează în măsura în care Tratatul de la Lisabona include posibilități crescute de participare pentru regiuni și entități locale cu competențe proprii.

Tratatul de la Lisabona, deci, întărește și consolidează modelul federal al UE ca model federal de integrare supranațională. Profesorul Sidjanski definește trei principii ale federalismului: democrația, participarea popoarelor și statelor și, în fine, subsidiaritatea[1]. Putem vedea cum cele trei principii sunt întărite prin reformă de la Lisabona. Uniunea Europeană își perfecționează modelul și se dezvoltă în sensul federal.

14.3. Tratatul de la Lisabona: o constituție fără nume

Tratatul de la Lisabona este o Constituție Europeană, deși nu are acest nume:

- este Constituție, în primul rând, pentru că adună în cea mai mare parte elementele fundamentale ale Tratatului Constituțional, chiar dacă nu are nici structura, nici numele acestuia;
- în al doilea rând, tratatele de după reforma de la Lisabona devin constituții din punct de vedere funcțional, dezvoltă funcțiile unei constituții, limitează puterea și organizează funcționarea organizației politice pe care o regularizează.

Cu mulți ani în urmă, Curtea de Justiție afirma că Tratatele europene constituie „Carta constituțională" a Comunităților europene, subliniindu-le caracterul constitutiv și fundamental în organizarea lor politică[2]. Fără îndoială, faptul că Uniunea avea deja o constituție materială nu contrazicea și nici nu putea împiedica încercarea de „(re)constituționalizare" a tratatelor pe care se fundamenta Uniunea[3]. Asta face Lisabona. În cazul Tratatului de la Lisabona, această „reconstituționalizare" constă, în opinia noastră, în încorporarea elementelor:

- care întăresc garantarea drepturilor;
- care definesc și organizează mai bine relațiile între părțile ce compun Uniunea;
- care democratizează și distribuie puterea între instituții.

---

1. Dusan SIDJANSKI, *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
2. Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de abril de 1986, as. 294/3, *Les Verts*, R. 1986-4, p. 1365 y Dictamen 1/91, R. I-6079.
3. Koen LENAERTS și Marlies DESOMER, „New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy", *Common Market Law Review*, vol. 39, no 6, 2002, pp. 1217-1253, p. 1218.

Tratatul de la Lisabona este o constituţie în sensul material al termenului, dar şi în sensul funcţional, adică desfăşoară funcţiile unei constituţii şi o face mai bine decât tratatele precedente. Valoarea sa de constituţie este şi mai mare decât a altor tratate, deoarece prezintă o evidentă funcţie de garantare a celor două legitimităţi ale Uniunii Europene, cetăţenii şi statele.

Prin explicitarea funcţiei de protecţie a drepturilor fundamentale, acestea sunt şi garantate în faţa puterii publice europene. Existenţa unor instrumente precum delimitarea competenţelor, crearea dublei proceduri politice şi judiciare de control a exercitării subsidiarităţii sau creşterea puterii de supervizare a parlamentelor naţionale are funcţia de a garanta că abuzurile instituţiilor comune vor fi evitate şi că vor fi protejate competenţele naţionale sau, dacă este cazul, cele regionale. Constituţia, în fine, stabileşte echilibrul între puterile europene, creând o structură instituţională dotată cu „greutăţi" şi „contragreutăţi".

Examinarea Tratatului Constituţional de către experţi a consolidat ideea valorii sale constituţionale, bazată nu atât pe nume, cât pe îndeplinea funcţiilor specifice unei constituţii. Raţiunile ce erau valabile atunci sunt în continuare valabile în cazul Tratatului de la Lisabona, deoarece conţinutul Tratatului Constituţional se păstrează nealterat ca şi funcţiile pe care acesta le desfăşura.

Astfel, de exemplu, Ziller consideră că Tratatul de la Lisabona continuă tradiţia contractului social şi îndeplineşte toate funcţiile specifice constituţiilor începând cu secolul al XVIII-lea : recunoaşte drepturile cetăţenilor, organizează relaţiile dintre guvern şi guvernaţi şi stabileşte un sistem de control al puterii prin măsuri şi contramăsuri[1]. Puntscher, dinspre domeniul politologiei, are o opinie similară; pentru ea Tratatul, reunind cele trei elemente proprii unei Constituţii – o garanţie contractuală (se creează o organizaţie pentru a proteja drepturile cetăţenilor), o garanţie organizaţională (stabileşte organizarea instituţională şi separarea puterilor) şi o garanţie reprezentaţională –, asigură reprezentarea egală a tuturor cetăţenilor în corpul juridic[2].

Tratatul de la Lisabona este o constituţie fără nume, dar „faptul că s-a refuzat intenţia de a se formaliza acest concept material înseamnă că nu s-a dorit dotarea Uniunii cu o «constituţie» în sensul formal sau solemn, adică în sensul politic cel mai întâlnit"[3]. Dacă pentru Convenţie alegerea termenului de Constituţie conţinea în sine dorinţa de a explicita natura politică (şi constituţională) a proiectului politic european şi al UE, întoarcerea la formatul tratatelor are drept considerent neexplicitarea acestei naturi politice.

Abandonarea formei constituţionale în scopul salvării conţinutului a avut drept consecinţă faptul că caracterul politic şi constituţional rămân incomplete şi neexplicitate. Aceasta face ca Europa să nu se apropie de cetăţean, care nu recunoaşte în Tratat o constituţie care să semene cu propria sa constituţie naţională.

Explicitarea completă a naturii politice a UE rămâne de rezolvat atunci când condiţiile politice vor fi suficient de mature pentru a recupera forma şi conceptul constituţional.

---

1. Jacques ZILLER, *The European Constitution*, *op. cit.*, p. 2.
2. Sonja PUNTSCHER RIEKMANN (coord.), *Constitutionalism and Democratic Representation in the European Union*, Viena-Bruxelles, Austrian Academy of Sciences, Trans European Policy Studies Association, 2003, pp. 16-17.
3. COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre el Tratado de Lisboa*, *op. cit.*, p. 19.

14.4. Viitorul Europei şi răspunsul la necesităţile cetăţenilor: Grupul de Reflecţie asupra orizontului 2020-2030

Consiliul European din decembrie 2007, simultan cu semnarea Tratatului de la Lisabona, a decis convocarea Grupului de Reflecţie în vederea realizării unei analize pe termen lung cu privire la provocările Uniunii şi, respectiv, măsurile pe care ar trebui să le ia pentru a răspunde adecvat acestora[1]. În exact acelaşi moment în care, formal, se încheia criza constituţională şi părea că viitorul va fi liniştit, Uniunea decidea, încă o dată, să „se pună la treabă", privind din nou spre viitor. Pentru a înţelege logica acestui exerciţiu, în opinia noastră, trebuie să avem în minte două elemente :

- în primul rând, experienţa crizei constituţionale şi a periodei numită „de reflecţie" ;
- al doilea rând, propunerile preşedintelui Sarkozy.

Reamintim : procesul constituţional fusese convocat cu intenţia de a apropia UE de cetăţeanul european. Refuzul Constituţiei, prin referendumurile din Franţa şi Olanda, a fost interpretat de către Consiliul European, oameni politici şi instituţii europene ca o atenţionare a cetăţenilor cu privire la faptul că avem o Uniune Europeană ce nu răspunde suficient necesităţilor şi neliniştilor cetăţenilor europeni[2]. Dinspre Comisie, dar şi dinspre Consiliul European se multiplicau discursurile legate de necesitatea unei „Europe a rezultatelor" adică a unei UE care să răspundă, prin activităţile sale, solicitărilor cetăţenilor, care să comunice mai bine despre activităţile sale şi care să facă cetăţeanul să vadă avantajele pe care le are pentru el apartenenţa la UE[3].

Tocmai de aceea, una dintre sarcinile cele mai importante ale Grupului de Reflecţie este examinarea modalităţilor de răspunde adecvat necesităţilor şi aşteptărilor cetăţenilor.

---

1. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 14 decembrie 2007, ptos 8 al 13.
2. Declaraţia Consiliului European după referendumurile negative din Franţa şi Olanda afirmă că „am luat notă de rezultatele referendumurilor celebrate în Franţa şi Olanda. Estimăm că aceste rezultate nu pun în discuţie aderarea cetăţenilor la construcţia europeană. Cetăţenii au manifestat, desigur, preocuparea şi neliniştea lor şi acestea trebuie luate în seamă. Rezultă, deci, că e necesar să facem o reflecţie comună referitor la aceste aspecte" - CONSEJO EUROPEO, *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Bruxelles, 16-17 iune 2005.
3. Această linie o întâlnim atât în documentele de reflecţie, cât şi în rezultatele Consiliului European informal de la Hampton Court sau în diferitele Comunicări ale Comisiei asupra necesităţii de a comunica mai bine în UE sau asupra Planului D. A se vedea în acest sens Tony BLAIR şi José Manuel DURAO-BARROSO, *Press conference at EU informal summit*, Hampton Court, 27 octombrie 2005 ; COMISIÓN EUROPEA, *„Contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá : Plan D de democracia, diálogo y debate" Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, Bruxelles, 13 octombrie 2005, COM(2005) 494 final ; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *„The Period of Reflection and Plan D". Communication from the Commission to the European Council*, Bruxelles, 10 mai 2006, COM(2006) 212 final.

Există conştiinţa faptului că viabilitatea proiectului european trece prin reuşita legitimării politice în faţa cetăţeniei europene. Grupul se face, astfel, ecoul acestei preocupări întâlnite la instituţiile europene.

Preşedintele Sarkozy este un actor important al deblocării „chestiunii constituţionale". Aşa şi trebuie să fie, francezii având datoria morală să deblocheze şi să caute răspunsul la blocajul pe care tot ei l-au declanşat. Înainte de alegeri, Sarkozy a propus o dublă ieşire din impasul constituţional: adoptarea iniţială a unui mini-tratat sau a unui tratat simplificat care să conţină reformele instituţionale absolut necesare şi apoi realizarea marii reforme, precedată de o dezbatere democratică amplă şi profundă, urmată de convocarea unei noi Convenţii după alegerile pentru PE din iunie 2009[1]. Mai târziu, când era clar că Tratatul de la Lisabona nu va încorpora doar reformele absolut necesare, Sarkozy pune pe agenda sa crearea unui Grup de Reflecţie care să dezvolte dezbaterea asupra chestiunilor politice complexe, precum frontierele definitive ale UE. În negocierile anterioare Consiliului European, ideea Grupului de Reflecţie rămânea la fel precum cea a studierii provocărilor strategice europene, adică cantonată în idei generale şi fără aplicaţii concrete. Majoritatea statelor membre doreau însă să îi dea un conţinut nou şi să „uite" chestiuni precum stabilirea frontierelor definitive ale UE sau precum aceea, mai „voalată", a tărăgănării aderării Turciei[2].

Ideea lui Sarkozy este acceptată de către Consiliul European din decembrie 2007, care şi creează Grupul de Reflecţie independent, cu misiunea de a „contribui la anticiparea Uniunii astfel încât aceasta să răspundă provocărilor cu mai mare eficacitate pe termen lung (2020-2030)"[3]. S-a prevăzut ca Grupul să-şi înceapă munca în al doilea semestru al anului 2008, sub preşedinţia franceză, şi să prezinte un raport Consiliului European care va avea loc în iunie 2010. Acest Consiliu European a numit, la rândul său, „înţelepţii" care stau în fruntea Grupului de Reflecţie. Preşedinte a fost numit ex-preşedintele guvernului spaniol, Felipe González, iar vicepreşedinţi – Vaira Vīķe-Freiberga, ex-preşedinta Letoniei, şi Jorma Ollila, fost preşedinte al grupului Nokia. Din această enumerare se deduce că se dorea combinarea experienţei şi a viziunii politice cu cea pragmatică ce venea din lumea afacerilor. Grupul avea nouă membri, inclusiv vicepreşedinţii, ce urmau să fie numiţi pe durata preşedinţiei franceze[4]. Consiliul invită preşedintele şi vicepreşedinţii să prezinte o listă de propuneri pentru a fi examinată de către Consiliul European. Grupul de Reflecţie trebuia să-şi organizeze munca şi să facă cercetările pe care le consideră necesare.

Munca Grupului de Reflecţie constă, plecând de la provocările identificate în Declaraţia de la Berlin, în a determina problemele şi evaluările viitoare la care Uniunea trebuia să

1. Nicolas SARKOZY, Président de l'UMP, *L'Europe de demain, una nouvelle vision française*, Discours à l'invitation des Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Bibliothèque Solvay, Bruxelles, 8 septembrie 2006.
2. Véase al respecto: „Avenir de l'UE: vers un «groupe des sages» loin de l'idée initiale de Paris", *Le Monde*, 6 decembrie 2007.
3. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 14 decembrie 2007, pto 8.
4. Mario Monti, fost comisar, profesorul danez Lykke Friis, arhitectul olandez Rem Koolhaas, ziaristul britanic Richard Lambert, economistul austriac Rainer Munz, germanul Wolfgang Schuster, primarul din Stuttgart, şi, din partea Franţei, Nicole Notat (n. tr.).

dea un răspuns și să analizeze în ce mod li se putea face față[1]. Mandatul enumeră unele dintre aceste aspecte:

- întărirea și modernizarea modelului european de succes, economic și social;
- îmbunătățirea competitivității;
- statul de drept;
- dezvoltarea sustenabilă înțeleasă ca obiectiv prioritar al UE;
- stabilitatea mondială;
- migrația;
- energia și schimbarea climatică;
- lupta împotriva insecurității mondiale, delincvenței internaționale și terorismului.

Se subliniază, în particular, provocarea pe care o constituie contactul mai bun cu cetățenii și capacitatea de a răspunde așteptărilor și necesităților acestora.

Se adaugă că Grupul trebuie să realizeze o proiecție dinamică a analizelor sale ținând cont de evoluția internă și internațională și propunând cele mai favorabile soluții pe termen lung pentru stabilitatea și prosperitatea europeană.

Se definește și negativ mandatul său, subliniindu-se temele în care nu trebuie să intre în activitatea sa:

- aspectele internaționale;
- actualele politici europene;
- noul cadru financiar al UE.

Grupul devenea operațional în semestrul II al anului 2008. Atunci se concretizau caracterul și misiunea sa, mai departe de cea generală de a realiza o reflecție strategică. Rămânea de rezolvat profilul restului participanților, autonomia grupului și mijloacele financiare care i se puneau la dispoziție. De toate acestea depindea dimensiunea și semnificația rezultatelor ce urmau a fi prezentate în anul 2010 și care ar trebui să prefigureze dezvoltarea Uniunii între 2020-2030. O perioadă în care Europa va continua să se extindă și deci să se schimbe. Uniunea are o agendă a extinderii mai mult sau mai puțin clară.

În această lucrare am încercat să explicăm natura politică și semnificația noilor baze juridice care vor sta la baza Europei viitorului. Consiliul European și-a propus să ducă la capăt o reflecție asupra provocărilor strategice europene în proximele decade. Scopul: stabilirea instrumentelor necesare Uniunii pentru a le face față. Această reflecție ar trebui să ofere suficiente elemente pentru a „trasa" agenda „aprofundării" Uniunii în următorii ani.

Întrebările privind spre viitor converg fundamental spre cea referitoare la noile sectoare ce ar trebui integrate:

- unii susțin că obiectivul viitorului imediat îl constituie crearea unei adevărate politici comune economice în jurul Eurogrup;

1. Declarația de la Berlin adoptată cu ocazia celebrării celei de-a 50-a aniversări a semnării Tratatului de la Roma face referință la provocări: sfidări economice și sociale ale UE într-o lume aflată în interdependență crescândă, lupta împotrivă terorismului, delincvenței organizate și imigrației ilegale fără a se renunța la principiile politice de bază, insecuritatea internațională și ilegalitatea și sărăcia în lume, dar și schimbările climatice - PRESIDENCIA ALEMANA DEL CONSEJO, *Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma*, Berlin, 25 martie 2007.

- alţii susţin „Europa apărării", folosindu-se de instrumente precum cooperarea întărită;
- există chiar şi din acei care, plecând de la dificultăţile constatate de atâtea ori în formularea unei politici externe cu adevărat comune – imposibilă din cauza viziunilor diferite ale statelor, în special din cauza conflictului permanent între atlantişti şi europenişti – susţin că prioritatea ar putea fi crearea acestei PEC şi că ar fi realizabil un asemenea proiect prin intermediul cooperărilor întărite.

Noile sectoare de integrare europeană pot fi economice sau politice, dar ideea care începe să-şi deschidă drum la nivelul analiştilor şi experţilor este că proximele etape ale aprofundării se vor dezvolta prin cooperări întărite de către grupuri de state membre ce împărtăşesc acelaşi proiect politic şi care vor avea şi mijloacele, şi puterea de a decide să o facă.

14.5. Concluzii: Lisabona pregăteşte Uniunea pentru noile provocări

Tratatul de la Lisabona încorporează consensul procesului constituţional al tratatelor europene în scopul pregătirii Uniunii pentru a face faţă provocărilor noului mileniu. Această reformă ce salvează 95% din conţinutul Constituţiei Europene constituie revizuirea cea mai ambiţioasă a fundamentelor juridice europene, atât prin dimensiune, cât şi prin conţinut, dar şi prin numărul de sectoare afectate.

Reforma merge mai departe decât pare la prima vedere, încorporând modificări care schimbă unele constante ale procesului european, cum ar fi:

- natura Uniunii;
- caracteristicile sistemului instituţional şi ale echilibrelor interinstituţionale;
- participarea la decizia comunitară a altor instituţii decât guvernele naţionale.

Fără îndoială, dimensiunea şi efectele reale ale acestor modificări se vor putea vedea după câţiva ani de aplicare a lor.

Tratatul de la Lisabona poate fi văzut şi ca rezultatul unei serii de paradoxuri şi contradicţii:

- Prima şi cea mai evidentă o constituie recuperarea Constituţiei Europene, dar abandonarea formei sale constituţionale;
- În ceea ce priveşte dubla legitimitate, se elimină fundamentarea Uniunii pe state şi cetăţeni, dar este primul tratat european ce consacră acest principiu în funcţionarea instituţională a Uniunii;
- Retrage Carta drepturilor fundamentale ale UE din textul Tratatului, dar îi recunoaşte obligaţia juridică;
- „Ascunde" ministrul de Externe sub numele de Înalt Reprezentant, dar îi lasă funcţiile neatinse;
- Multiplică „clauzele defensive" care afirmă competenţele statelor membre, dar duce la capăt o ambiţioasă aprofundare în sectoare delicate precum Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie sau politica de securitate şi apărare, pentru a nu menţiona şi altele;

- Dispar simbolurile Uniunii din textele tratatelor, dar simbolurile continuă să existe şi să fie utilizate;
- Se elimină afirmarea principiului că dreptul comunitar primează în raport cu cel naţional, dar acest principiu continuă să fie piatra de temelie a sistemului juridico-politic european.

Şi putem continua.

Lisabona pare, de multe ori, că face un lucru când, de fapt, face contrariul. Circumstanţele crizei constituţionale au avut ca efect revenirea la vechiul sistem de tratate, ceea ce face dificilă lectura tuturor modificărilor acestora. Ceea ce poate duce la concluzia că nu ar fi multe sau importante. Greşit. Instrumentele schimbării sunt aici, în Tratatul de la Lisabona; potenţialul inovator al proiectului constituţional rămâne intact astfel încât UE să poată face faţă provocărilor de peste cincisprezece sau douăzeci de ani.

Putem să ne amintim aici şi acum şi de precedentul Proiectului de Tratat al UE elaborat de către PE, Proiectul Spinelli, respins de statele membre. Fără îndoială, acest proiect a servit ca, şase ani mai târziu, să se decidă crearea UE prin Tratatul de la Maastricht, o Uniune ce se baza pe principiile acelui proiect. Tratatul de la Lisabona cuprinde deja instrumentele Uniunii Europene constituţionalizate, ceea ce lipseşte acum este dotarea sa cu o constituţie formală. Poate, aşa cum s-a întâmplat cu Proiectul Spinelli, alte circumstanţe politice mai favorabile vor ajuta să devină realitate acest nou pas spre o „Uniune din ce în ce mai strânsă", aşa cum este cea din Constituţia Europeană.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Addenda

RATIFICAREA, INTRAREA ÎN VIGOARE ŞI APLICAREA TRATATULUI DE LA LISABONA

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1. Dificila ratificare a Tratatului de la Lisabona. Intrarea sa în vigoare la 1 decembrie 2009

Tratatul de la Lisabona prevedea intrarea sa în vigoare la 1 ianuarie 2009, dacă cele douăzeci şi şapte de state membre ar fi ratificat şi, respectiv, depozitat instrumentele lor de ratificare înainte de această dată. Rezultatele negative ale referendumului din iunie 2008 desfăşurat în Irlanda au făcut imposibilă respectarea acestei prevederi. Pe de altă parte, în diferite alte state şi din diferite motive (Germania, Polonia, Republica Cehă) se prelungea ratificarea, deşi se realiza pe calea parlamentară, mai rapidă şi mai puţin dificilă.

Între iunie 2008 şi noiembrie 2009 se trăia o reală incertitudine cu referire la destinul final al Tratatului. Această incertitudine nu era cauzată doar de posibilitatea unui nou rezultat negativ la cel de-al doilea referendum din Irlanda, ce urma să se organizeze după ce Irlanda primea garanţiile pe care le solicitase. La acestea se adăuga poziţia preşedintelui Republicii Cehe, care a menţinut suspansul până în ultimul moment, bazându-se, între altele, pe o alianţă cu conservatorii britanici, dispuşi să împiedice intrarea în vigoare a Tratatului.

În final, Tratatul a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, mai târziu cu unsprezece luni decât era prevăzut. Dacă privim astfel, nu pare mult, dar dacă avem în vedere că au fost necesari opt ani pentru negocierea şi punerea în aplicare a acestei reforme, lucrurile nu mai par la fel. Reflecţia politică cea mai evidentă este că, într-o Europă de douăzeci şi şapte de membri sau mai mulţi, o asemenea procedură de revizuire a Tratatelor, bazată pe o dublă unanimitate, nu este viabilă.

Odată deblocată intrarea în vigoare a Tratatului, venise vremea stabilirii deciziilor necesare aplicării sale. Unele pot fi considerate ca „dezvoltare constituţională", deoarece trebuiau să concretizeze dispoziţiile, uneori ambigue, ale Tratatului. Era vorba despre chestiuni precum competenţele specifice, mijloace şi instrumente de care vor beneficia noul preşedinte permanent al Consiliului European sau noul Înalt Reprezentant, dar şi Serviciul European de Acţiune Externă. Aceste competenţe şi funcţii trebuiau regularizate prin regulamentele instituţiilor ce trebuiau deci reformate sau, cazul Consiliului European, redactate *ex novo*. Rămânea de văzut, de asemenea, dacă erau necesare revizuirea şi adoptarea unor noi Acorduri Interinstituţionale pentru a regulariza echilibrul de funcţii ale triunghiului instituţional.

Altă categorie de decizii nu mai puţin importante se referea la realizarea numirilor în noile funcţii, precum cele de comisari pentru perioada 2009-2014. Aceste numiri nu erau necesare în aplicarea prevederilor Tratatului, dar contribuiau, în mare măsură, la profilarea noilor funcţii şi a relaţiilor dintre ele. Unele decizii, precum cazul numirilor în funcţii sau cel al adoptării unor regulamente, au intrat în competenţa preşedinţiei suedeze, în perioada căreia a intrat în vigoare Tratatul. Având în vedere prevederile

Tratatului cu privire la preşedinţiile semestriale ale Consiliului, cea suedeză a fost ultima preşedinţie clasică.

Restul deciziilor necesare aplicării Tratatului, printre care cea mai dificilă se anunţa punerea în vigoare a prevederii referitoare la Serviciul European de Acţiune Externă, îi rămâneau preşedinţiei spaniole a primului semestru al anului 2010. Astfel Spania nu devine doar mediatorul adoptării unor importante norme de dezvoltare a Lisabonei, dar are şi responsabilitatea de a conduce şi stabili noile metode de lucru, relaţiile şi coordonarea între noile funcţii create, adică de a regla *statu-quo*-ul instituţional, inevitabil alterat.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. Procesul politic între 2008-2009: doi ani între semnarea şi intrarea în vigoare a Tratatului

Prin semnarea Tratatului la 13 decembrie 2007 se deschidea perioada de ratificări naţionale, pe care fiecare stat membru o realiza conform procedurilor lor constituţionale. Toate statele membre, cu excepţia Irlandei, optaseră pentru ratificarea parlamentară aşa cum se angajaseră odată, fiind abandonat conceptul constituţional. Irlanda ratifica reformele tratatelor europene mereu prin referendum deoarece noile tratate europene implică reformarea Constituţiei sale[1]. Acest referendum, ce a adus probleme suplimentare procesului politic european, va fi analizat ulterior.

La puţine zile de la semnarea Tratatului, unele state membre începuseră deja procesul de ratificare; între acestea, noile state membre. Viteza cu care se ratifica demonstra voinţa politică de a se pune capăt crizei ce prejudicia întregul Uniunii. La rândul său, PE sprijinea noul Tratat printr-o decizie aprobată cu o majoritate consistentă. În iunie, momentul referendumului irlandez, erau deja ratificările încheiate în Ungaria, Slovenia, Malta, România, Franţa, Bulgaria, Austria, Portugalia, Danemarca, Letonia, Lituania, Finlanda, Estonia şi Grecia. Germania terminase ratificarea parlamentară şi depindea doar de promulgarea legii de ratificare de către preşedinte, care, la rândul său, aştepta rezultatul a două sesizări ce fuseseră făcute Curţii Constituţionale Federale.

După declanşarea crizei irlandeze, doar preşedinţii a două state ce încă nu ratificaseră Tratatul l-au declarat „mort": cel al Poloniei şi Republicii Cehe. Restul statelor ce încă nu îl ratificaseră se angajau să continue procesul început pe aceleaşi baze, indiferent de rezultatul referendumului irlandez. Un moment deosebit de important l-a constituit ratificarea Tratatului de către Marea Britanie la doar o săptămână de la refuzul irlandez, ceea ce a demonstrat ataşamentul Marii Britanii faţă de angajamentele europene asumate prin tratate. În cazul Spaniei, dizolvarea Cortesurilor[2] în vederea alegerilor legislative din martie 2008 a amânat ratificarea. Congresul Deputaţilor a aprobat legea organică de ratificare în martie 2008, iar Senatul s-a reunit într-o sesiune specială în iulie 2008 că să termine ratificarea[3]. În plină criză determinată de răspunsul negativ irlandez, Spania a dorit să transmită un mesaj pozitiv, ca şi celelate state membre ce au continuat ratificarea

1. A se vedea art. 29 şi 46 ale Constituţiei irlandeze din 1 iulie 1937. În vederea ratificării Tratatului de la Lisabona, Guvernul a aprobat o amendare a Constituţiei pe care a supus-o referendumului în 12 iunie 2008 (*Twenty-eight amendment of the Constitution Bill*, 2008).
2. Cele două camere legislative ale Regatului Spaniei, Congresul Deputaţilor şi Senatul (n. tr.).
3. LEY ORGÁNICA 1/2008, din 30 iulie, prin care se autorizează ratificarea de către Spania a Tratatului de la Lisabona prin care se modifica Tratatul Uniunii Europene şi Tratatul Constitutiv al Comunităţii Europene, semnat în capitala portugheză la 13 decembrie 2007 (*BOE no 184, de 31 de julio de 2008*).

cu acelaşi spirit de loialitate: Slovacia, Cipru, Belgia, Olanda, Luxemburg, Italia şi Suedia. La finele lui 2008, rămăseseră patru state ce nu ratificaseră Tratatul: Irlanda, Germania, Polonia şi Republica Cehă.

Climatul politic era, şi el, diferit de cel ce existase în prima fază a noului Tratat. Falimentul Băncii americane Lehman Brothers din 15 septembrie 2008 făcea vizibilă prima criză economică mondială cauzată de spargerea „bulelor" financiare şi imobiliare. State membre foarte deschise la exterior şi expuse în special în raport cu economia americană, precum Irlanda, sufereau efectele crizei în mod deosebit.

După o primă debandadă generalizată, s-a pus pe picioare progresiv o cooperare intraeuropeană care să permită statelor membre să adopte măsuri comune de salvare pentru ca băncile sau industriile afectate să facă faţă crizei. Alături de necesitatea de a coordona răspunsurile naţionale de ieşire din criză, se impunea de asemenea convingerea necesităţii de a se pune în mişcare un sistem de regularizare şi supraveghere la scară globală care să împiedice o noua criză de acelaşi tip. Astfel, la iniţiativa europeană, a fost convocată la Washington prima reuniune a G-20 la nivel de şefi de stat şi guvern, cu intenţia de a studia soluţia pentru ieşirea din criză. A fost o primă reuniune internaţională la care statele membre şi instituţiile comune s-au prezentat cu o poziţie comună, ceea ce nu este puţin lucru.

Prima criză a globalizării evidenţia valoarea construcţiei europene. Percepţia era că apartenenţa la UE şi, în special, la zona Euro reducea din efectele devastatoare ale crizei. Exemplul l-a constituit Islanda, care, având un sistem bancar expus la exterior, a intrat în colaps, ceea ce a făcut că, în primăvara lui 2008, să solicite aderarea la UE. Solicitarea islandeză este un strălucit exemplu al succesului UE, în general, şi al zonei Euro, în special, care demonstrează cum pot fi protejate economiile europene de crizele mondiale.

BCU IAŞI/CENTRAL

3. Cele două referendumuri irlandeze (2008 şi 2009). Ultimele ratificări

Primul referendum irlandez de aprobare a amendamentului ce permitea ratificarea Tratatului a avut loc la 12 iunie 2008. Se punea, astfel, sfârşit unei campanii anormale în care nici guvernul, nici instituţiile comunitare nu făcuseră marî eforturi de comunicare a conţinutului Tratatului. Mai mult decât atât, prim-ministrul Bertie Ahern, acuzat de corupţie, demisiona cu o săptămână înainte pentru a nu „contamina" referendumul. Pe de altă parte, grupurile contrare Tratatului, finanţate de milionarul Declan Ganley, erau din ce în ce mai puternice, trezind inclusiv suspiciunea că erau finanţate de către SUA. Cu o participare de 53,1 % a electoratului, 53,4% au votat contra Tratatului, iar 46,6% au sprijint ratificarea. Uniunea Europeană se înfunda din nou în dezamăgire şi în percepţia că este imposibil să se rezolve această reformă a tratatelor. Ca o consecinţă a unor reguli deja depăşite, orice reformă este prizoniera unei „duble încuietori" din partea oricărui stat: este necesară unanimitatea în negocieri şi apoi unanimitatea în ratificări[1]. UE era în situaţia ca mai puţin de 110.000 de cetăţeni irlandezi să blocheze viabilitatea unui tratat ce avea deja sprijinul indirect, prin parlamentele lor naţionale, a 400 de milioane de cetăţeni europeni[2].

La prima vedere, părea surprinzător că unul dintre statele europene ce a primit mult sprijin în termeni de coeziune să se opună de două ori aprofundării, având în vedere că se întâmplase acelaşi lucru cu reforma de la Nisa. Studiile ce s-au realizat în dorinţa de a înţelege acest „nu" irlandez oferă o explicaţie asupra raţiunilor ce au făcut acest lucru posibil, dar şi a „basculării" ulterioare. În primul rând, se evidenţia teama unui stat mic ca Irlanda de a nu pierde putere. Era vorba, între altele, de reforma comisie ce prevedea reducerea numărului de comisari. În plus, era vorba despre perceperea unor ameninţări la adresa neutralităţii Irlandei, modelul familiei, regularizările naţionale sociale şi fiscale.

Astfel, există temerea că noua legislaţie europeană ce se putea dezvolta în aprofundarea şi aplicarea Tratatului de la Lisabona ar putea afecta competitivitatea economiei irlandeze în termeni sociali şi fiscali şi ar putea determina, astfel, fuga investitorilor americani care au făcut din ea „tigrul verde". Paradoxul vine din aceea că francezii şi islandezii au refuzat aceeaşi reformă – Tratatul Constituţional şi, respectiv, cel de la Lisabona – însă din motive diferite: francezii erau dornici să se prezerve modelul social de ameninţarea neoliberalismului UE; irlandezii, temători că o regularizare socială şi fiscală exigentă venită de la Bruxelles ar pune capăt avantajelor comparative, altfel spus, că economia europeană nu va mai fi suficient de neoliberală.

---

1. În legătura cu asta, Mercedes GUINEA LLORENTE, „Política constitucional y adaptación de la Unión: el problema del doble veto", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 61-101.
2. În referendumul din iunie 2008 au votat 1.621.037 de irlandezi, dintre care 862.415 au spus „nu" şi 752.451 au spus „da" (*The Irish Times*).

Brian Cowen, prim-ministrul irlandez, a solicitat timp pentru a evalua situaţia şi a propune o soluţie, ceea ce a şi obţinut de la Consiliul European din iunie 2008[1]. În final, a fost capabil să prezinte un raport detaliat colegilor săi asupra preocupărilor poporului irlandez în decembrie 2008[2]. Cu această ocazie, liderii europeni au luat notă de acestea, stabilind că se dau garanţiile juridice solicitate de către Irlanda, mai exact că Tratatul nu face modificări ale competenţelor fiscale, că nu afectează politica externă şi de securitate a statelor membre, respectând inclusiv neutralitatea Irlandei. De asemenea, că nici o dispoziţie a Cartei nu va afecta dispoziţiile constituţionale irlandeze referitoare la viaţă, educaţie sau familie. Se adaugă o declaraţie politică asupra drepturilor lucrătorilor.

Decizia de a include aceste dispoziţii nu alterează în nici un fel Tratatul de la Lisabona, dar îi linişteşte pe irlandezi. Acelaşi Consiliu European decide modificarea Tratatului referitor la compoziţia Comisiei. Noul text este: „Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, se va adopta o decizie, conformă cu procedurile juridice în vigoare, pentru ca să includă Comisia câte un reprezentant al fiecărui stat membru"[3]. În schimb, Irlanda se angaja să ratifice Tratatul înainte de terminarea mandatului Comisiei, adică înainte de octombrie 2009. De aici înainte au început o serie de negocieri ce au sfârşit cu o serie de salvgardări solicitate de Irlanda şi adoptate în iunie 2009.

Formula ce a dat satisfacţie Irlandei urmăreşte parţial modelul soluţiei daneze, după referendumul negativ prilejuit de ratificarea Tratatului de la Maastricht. În primul rând, se decidea ca, odată intrat în vigoare Tratatul de la Lisabona, să se adopte o decizie prin care Comisia să continue cu un reprezentant din partea fiecărui stat membru[4]. Majoritatea exigenţelor irlandeze nu implicau necesitatea reformei Tratatului, nici cea referitoare la politica europeană de securitate şi apărare, nici cea legată de fiscalitate sau dreptul la viaţă, familie şi educaţie sau la drepturile sociale. Referitor la acestea, a fost adoptată o decizie a şefilor de state şi guverne în care se regăsesc aceste garanţii juridice ce reflectă preocupările Irlandei. Decizia intră în vigoare în aceeaşi zi cu Tratatul de la Lisabona şi nu face altceva decât să afirme că nici Carta Drepturilor Fundamentale, nici Tratatul de la Lisabona nu introduc schimbări asupra competenţelor Uniunii în raport cu aceste aspecte[5].

În scopul de a răspunde şi mai bine neliniştii irlandeze că asemenea garanţii juridice au rangul celor din Tratat, se decide, de asemenea, ca atunci când se va semna primul tratat de adeziune la UE, dispoziţiile acestei decizii să se includă într-un protocol care,

---

1. Consiliul European a convenit că are nevoie de mai mult timp pentru a analiza situaţia. A luat notă de efortul guvernului irlandez de a realiza consultări, atât interne, cât şi externe cu celelalte state membre în vederea propunerii drumului comun de urmat – CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 19-20 iunie 2008, pto. 3.
2. CONSEJO EUROPEO, „Declaración de las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa, expuestas por el Primer Ministro irlandés", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 11-12 decembrie 2008, Anexo I.
3. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 11-12 decembrie 2008, pto. 2.
4. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 18-19 iunie 2009, ptos. 1 a 5.
5. CONSEJO EUROPEO, „Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros de la UE, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 18-19 iunie 2009, Anexo 1.

ratificat odată cu Tratatul de aderare, se va anexa la TUE şi la TFUE. În plus, a fost adoptată o declaraţie politică asupra drepturilor lucrătorilor şi politicii sociale în care se reafirma angajamentul Uniunii referitor la aceste chestiuni[1]. În paralel, a fost adăugată o declaraţie naţională de către Irlanda în care se clarifica că dispoziţiile în materie de PESA, incluzând aici clauza de apărare reciprocă, nu obligă Irlanda şi nici nu alterează statutul său de neutralitate[2]. Această declaraţie unilaterală a fost anexată la documentul de ratificare al Irlandei.

În luna iunie 2009, Curtea Constituţională germană a emis decizia sa cu privire la compatibilitatea noului tratat european cu Legea Fundamentală de la Bonn[3]. Se stabilea constituţionalitatea ratificării, dar şi că trebuie întărite anterior puterile parlamentului naţional. Curtea de la Karlsruhe argumenta că, pentru a garanta deplina exercitare democratică a competenţelor cedate Uniunii, trebuie întărite competenţele parlamentului federal german legate de politica europeană[4]. În egală măsură, trebuia dezvoltată reglementarea cu privire la exerciţiul de alertă timpurie în controlul subsidiarităţii de către parlamentul german. Totul depindea în acel moment de pronunţarea poporului irlandez cu ocazia noului referendum.

Odată obţinute garanţiile solicitate, guvernul irlandez a anunţat noul referendum pe 2 octombrie 2009. Pe măsură ce lunile de vară treceau, sondajele arătau un climat diferit de cel din anul anterior. Impactul brutal pe care criza economică l-a avut asupra modelului economic irlandez şi, în special, asupra sistemului bancar părea să fi schimbat percepţia poporului irlandez asupra integrării europene. În paralel, guvernul se implică într-o campanie de explicare şi difuzare a conţinutului tratatului. Nici opozanţii nu păreau organizaţi de această dată, principalul opozant în referendumul anterior care conducea mişcarea „Libertatea", Declan Gainley, nereuşind să ocupe nici un loc în Parlamentul European.

Rezultatul celui de-al doilea referendum confirmă sondajele: cu o participare de 59% din electorat, 67,13% s-au pronunţat pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona şi doar 32,87% împotrivă.

Aşa cum anunţase, preşedintele polonez a semnat şi el ratificarea o zi după referendumul irlandez. Rămânea doar preşedintele ceh, Václav Klaus, care, fiind liderul unui partid liberal eurosceptic, a adăugat nu puţine probleme procesului. Preşedintele ceh deja atrăsese adversitatea sectoarelor cele mai europeniste prin discursul său în Parlamentul European, în timpul preşedinţiei cehe a Consiliului, în care nu a ezitat să afirme că modelul european nu se poate califica drept liber pentru că nu oferă alternativă[5].

---

1. CONSEJO EUROPEO, „Declaración solemne sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 18-19 iunie 2009, Anexo 2.
2. CONSEJO EUROPEO, „Declaración Nacional de Irlanda", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 18-19 iunie 2009, Anexo 3.
3. GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT, *Judgement of the Second Senate*, 30 iunie 2009, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.
4. Despre Decizia Curţii Constituţionale referitoare la ratificarea Tratatului de la Lisabona, a se vedea Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, „La ardua ratificación del Tratado de Lisboa. Penúltima estación: la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2008", *Revista General de Derecho Constitucional*, vol. 8, 2009, www.iustel.com.
5. Václav KLAUS, *Discurso ante el Parlamento Europeo*, Bruxelles, 19 februarie 2009.

În Republica Cehă, Tratatul fusese ratificat de către cele două Camere ale Parlamentului în primăvara anului 2009. În plus, fusese depăşită şi o sesizare a Curţii Constituţionale, singurul element care lipsea fiind promulgarea legii de ratificare. În septembrie, treisprezece senatori ai partidului lui Klaus au făcut o nouă încercare de a împiedica intrarea în vigoare a Tratatului. A fost prezentată o nouă plângere la Curtea Constituţională, de această dată împotriva întregului text şi nu doar a unor dispoziţii concrete. În paralel, se află despre alianţa lor cu conservatorii britanici, care, sperând că vor câştiga alegerile din iunie 2010, promiteau organizarea unui referendum asupra Tratatului de la Lisabona dacă acesta nu ar fi intrat în vigoare până atunci. Având certitudinea unui „nu" într-un eventual referendum organizat în marea Britanie, cehii doreau să-i ajute, câştigând timp cu manevrele lor de întârziere.

„Da"-ul irlandez şi ratificarea poloneză l-au pus pe preşedintele Klaus într-o situaţie incomodă. Confruntat cu tot mai multe presiuni din exterior şi izolat în propria ţară, simţind că sesizarea sa la Curtea Constituţională nu avea sorţi de izbândă, a găsit o ieşire demnă pentru a ceda. A argumentat că Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii presupunea o ameninţare pentru securitatea juridică a Republicii Cehe deoarece putea să justifice acţiunea germanilor expulzaţi din regiunea Sudeţi prin Decretele Beneš de după cel de-al Doilea Război Mondial de a-şi recupera fostele proprietăţi. Nimic mai departe de adevăr pentru că, dacă ne amintim, Carta se aplică doar instituţiilor comunitare şi statelor membre şi doar când acestea aplică dreptul comunitar. Pentru a obţine imediata intrare în vigoare, Consiliul European din octombrie 2009 a dat satisfacţie solicitărilor lui Klaus şi a adoptat o clauză prin care se aplică Republicii Cehe aceeaşi excepţie referitoare la clauză ca şi în cazul Marii Britanii şi Poloniei[1]. Această nouă excepţie va fi ratificată odată cu primul Tratat de Aderare şi se va anexa Tratatelor Europene.

Câteva zile după aceea, pe 3 noiembrie, Curtea Constituţională cehă dădea undă verde definitivă Tratatului, declarând că nu există nici o contradicţie cu Constituţia cehă. Astfel, fără nici o altă posibilitate, în aceeaşi după-amiază, preşedintele Klaus a semnat actul de ratificare, plângându-se de pierderea suveranităţii Republicii Cehe. Tratatul de la Lisabona era, astfel, gata de a intra în vigoare la 1 decembrie, aproape la doi ani de la semnarea sa. Această ratificare dificilă punea în evidenţă diferite lucruri. În primul rând, că procedurile de ratificare care reclamă o dublă unanimitate sunt neviabile într-o Uniune de 27 sau mai mulţi membri. Apoi, că Uniunea nu are instrumente politice pentru a evita ca statele să acţioneze cu rea-credinţă. Ba, mai mult chiar, morala este contrară bunei-credinţe, deoarece „luarea de ostatici", precum a făcut Republica Cehă, permite renegocierea şi noi avantaje. O asemenea situaţie ipotechează însă viitorul proiectului politic în construcţie care este Europa.

1. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 29-30 octombrie 2009, pto. 2 y Anexo I.

4. Dispozițiile instituționale şi munca de pregătire a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona

Întârzierea intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona ridică unele probleme legate de schimbările instituţionale ce trebuiau făcute în 2009, având în vedere că se sfârşea legislatura Parlamentului European. Consiliul European din decembrie 2009 a adoptat o serie de declaraţii referitoare la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona şi la modificările instituţionale. Aceste declaraţii stabilesc dispoziţiile tranzitorii în unele cazuri şi, în altele, au fost obiect de adevărate negocieri din partea unor state ce au văzut aici ocazia unor noi negocieri şi a obţinerii de noi avantaje. A fost adoptată o declaraţie referitoare la exercitarea preşedinţiilor odată intrat în vigoare Tratatul[1]. Această declaraţie dispune ca preşedinţia care există în momentul intrării în vigoare să continue să prezideze toate reuniunile Consiliului, ca şi reuniunile cu terţe state. Următoarea preşedinţie va lua măsurile necesare referitoare la organizarea exercitării preşedinţiilor în general şi a celei de afaceri externe, în special. Înţelegem că se reduce vizibilitatea pe care o avea exercitarea preşedinţiilor, dar se menţin activităţile lor în privinţa agendei şi a organzării reuniunilor. Această clauză se aplică cu începere de la preşedinţia spaniolă, adică primul semestru al anului 2010.

Trebuia decis, de asemenea, numărul deputaţilor, având în vedere că alegerile s-au disputat în baza Tratatului de la Nisa, dar, odată aleşi deputaţii, intră în vigoare cel de la Lisabona, care făcuse unele modificări în privinţa numărului de eurodeputaţi. Şefii de stat şi guvern au decis că, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, statele care aveau un număr de eurodeputaţi mai mare decât cel de la Nisa să îi încorporeze pe aceştia în PE de-a lungul anului 2010[2]. Pe de altă parte, statele care au un număr mai mic de eurodeputaţi prin aplicarea Tratatului de la Lisabona îşi pot menţine numărul anterior toată legislatura. Rezultatul, odată intrat în vigoare Tratatul de la Lisabona şi întreaga legislatură 2009-2014, PE va fi de 754 de deputaţi. Cifră care, pe de o parte, se va reviza cu ocazia unor eventuale extinderi, estimându-se că Croaţia şi Islanda ar putea adera în 2012, adică înainte de a se încheia această legislatură[3].

---

1. CONSEJO EUROPEO, „Tratado de Lisboa – Medidas transitorias relativas a la Presidencia del Consejo Europeo y a la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 11-12 decembrie 2008, Anexo I.
2. CONSEJO EUROPEO, „Tratado de Lisboa – Medidas transitorias relativas a la composición del Parlamento Europeo", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 11-12 decembrie 2008, Anexo I.
3. Comisia a prezentat ca ipoteze de lucru aderarea Croaţiei la 1 ianuarie 2012 dacă se îndeplinesc condiţiile politice asumate, a se vedea COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión „Conjunto de medidas financieras para las negociaciones de adhesión con Croacia"*, Bruxelles, 29 octombrie 2009, p. 2.

În fine, Consiliul European a adoptat o scurtă declaraţie în care se afirmă că procesul de numire în viitoarea Comisie se va iniţia odată ce au avut loc alegerile pentru PE[1]. Această dispoziţie nu s-a aplicat *tel quel* deoarece, după alegerile din iunie 2009, au început consultările privind numirea Preşedintelui Comisiei. Consiliul European din iunie 2009 reuşeşte să-l propună în unanimitate pe José Manuel Durão Barroso ca preşedinte al Comisiei[2]. Acesta fusese anterior desemnat candidat al PPE, câştigătorul alegerilor pentru PE, ceea ce reprezenta o aplicare anticipată a Tratatului de la Lisabona. În acelaşi moment se decidea să nu se continue cu numirea de comisari până nu se ştia baza juridică care se va aplica. Adică să se aştepte rezultatul referendumului irlandez.

După multe negocieri, Barroso primea votul pozitiv al PE în 16 septembrie 2009[3]. Ceea ce nu se reuşea era numirea unei noi Comisii, fapt ce ridica numeroase probleme. Aplicând strict Tratatul de la Nisa, trebuia aplicată regula potrivit căreia se reducea numărul de comisari. În plus, era dificilă integrarea ulterioară a noului Înalt Reprezentant creat prin Lisabona, care este şi vicepreşedinte al Comisiei. Statele membre nu doreau separarea numirii preşedintelui permanent al Consiliului European de a noului Înalt Reprezentant, înţelegând că fac parte, împreună cu noul Secretar General al Consiliului, din acelaşi „pachet instituţional" de negocieri. Astfel, s-a decis prelungirea mandatului Comisiei dincolo de 31 octombrie 2009 până la intrarea în funcţiune a noii Comisii, numită conform Tratatului de la Lisabona.

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, era urgentă abordarea a două chestiuni. În primul rând, numirea primului preşedinte permanent al Consiliului European şi a noului Înalt Reprezentant/vicepreşedinte al Comisiei. Preşedinţia turnantă suedeză a condus negocieri dificile în acest sens, atât în ceea ce priveşte profilul pe care trebuie să-l aibă cele două noi funcţii, cât şi asupra persoanelor ce urmau a fi numite. S-a stabilit ca Consiliul European să fie atribuit PPE, unui fost prim-ministru al unui stat membru. În schimb, Înaltul Reprezentant era atribuit Grupului Reformist şi Democrat, adică PSE. Era de asemenea clar că un post mergea la un stat mare şi altul la unul mic. Încet-încet se extindea ideea ca unul să fie atribuit unei femei.

Pentru a se face numirile, ce aveau nevoie de majoritate calificată, preşedinţia suedeză a convocat un Consiliu European extraordinar la Bruxelles în 19 noiembrie 2009. În paralel, statele membre propuneau candidaţi pentru comisari astfel încât în decembrie să fie numită o nouă Comisie. Reuniunea extraordinară a Consiliului European a produs o decizie rapidă care a surprins atât pe participanţi, cât şi pe cei din afară: a fost numit belgianul Herman Van Rompuy, prim-ministru belgian, ca preşedinte al Consiliului European şi Catherine Ashton, comisar, ca Înalt Reprezentant.

Presa europeană a criticat în unanimitate numirile, fiind vorba despre persoane puţin cunoscute şi fără „talie politică", ceea ce reducea *a priori* aspiraţiile internaţionale ale UE. În opinia noastră, din perspectiva politicii europene, poate că nu este aşa lipsită de ambiţii această strategie a UE şi, oricum, trebuie să i se dea Uniunii timp pentru a se aprecia aportul politic al numirilor. La prima vedere există elemente pozitive. În cazul

1. CONSEJO EUROPEO, „Tratado de Lisboa – Nombramiento de la futura Comisión", *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 11-12 decembrie 2008, Anexo I.
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 18-19 iunie 2009, ptos. 6 a 9.
3. În alegerea sa pentru un al doilea mandat, a obţinut 382 de voturi favorabile, 219 contra şi 117 abţineri.

lui Rompuy, profilul său corespunde celui de *chairman*, cineva care se centrează pe coordonarea muncii instituţiei sale pentru obţinerea consensului în loc de un protagonist dornic să fie pe prima pagină ca „preşedinte al Europei". Trebuie să reamintim că acesta era modelul impus de către Convenţie şi care era, în plus, cel mai puţin interguvernamental.

Numirea lui Ashton poate fi de asemenea apreciată ca pozitivă în ciuda puţinei sale experienţe diplomatice. În primul rând, trebuie văzută ca o măsură de a lega Marea Britanie de UE, ceea ce poate fi important dacă avem în vedere că poate Cameron, cu tezele sale antieuropene, va ajunge prim-ministru al Marii Britanii. În plus, poate fi elementul-cheie pentru a încorpora Marea Britanie în PESC, ceea ce ar fi deosebit de important. În fine, să nu uităm că vine din Comisie, ceea ce poate ajută în direcţia unei bune coordonări cu preşedintele Comisiei, ca şi pentru viitoarea configurare a SEAE. Nu în ultimul rând, trebuie subliniată experienţa sa drept Comisar de comerţ, ceea ce poate fi un avantaj pentru dezvoltarea internaţională a unei UE care, înainte de toate, este şi rămâne o putere civilă.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY

5. Unele teme politice ale aplicării Tratatului de la Lisabona

Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona „a pus pe masă" necesitatea multor reforme iminente privind funcţionarea Uniunii. Posibil ca sistemul instituţional să se găsească în faţa celor mai importante schimbări în funcţionarea sa din ultimele decade. Instituţiile europene au adoptat de-a lungul anului 2009, când exista posibilitatea trecerii Tratatului în Irlanda, diferite dispoziţii. PE, înainte de a se dizolva în mai 2009, a aprobat diferite rezoluţii privind diferite aspecte ale aplicării Tratatului de la Lisabona[1]. Consiliul European din octombrie 2009 a dedicat de asemenea mare parte a activităţii sale dezbaterii stadiului pregătirii intrării în vigoare a Tratatului[2]. Pentru a discuta aceste afaceri, preşedinţia suedeză a organizat diverse reuniuni cu Reprezentanţii Permanenţi a statelor membre şi Comisia Europeană, începându-şi activitatea pe baza celor avansate de către preşedinţia slovenă[3].

În paralel, fiecare instituţie comunitară discută reforma propriilor regulamente de funcţionare pentru a le acomoda:

- noilor funcţii;
- modificărilor procedurile decizionale;
- aprobării bugetului[4].

---

1. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con arreglo al Tratado de Lisboa*, 7 mai 2009 (A6-0133/2009; Ponente: Elmar Brok); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las nuevas competencias las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa*, 7 mai 2009 (A6-0145/2009; Ponente: Jo Leinen); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los aspectos financieros del Tratado de Lisboa*, 7 mai 2009, (A6-0183/2009; Ponente: Catherine Guy-Quint); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre las repercusiones del Tratado de Lisboa en la evolución del equilibrio institucional en la Unión Europea*, 7 mai 2009 (A6-0142/2009; Ponente: Jean-Luc Dehaene).
2. CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruxelles, 29-30 octombrie 2009, pto. 3. La Presidencia sueca presentó un informe sobre el estado de los trabajos preparatorios: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación con vistas a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruxelles, 23 octombrie 2009 (14928/09).
3. Rezultatul activităţilor pregătitoare pe care le-a desfăşurat preşedinţia slovenă şi care s-au terminat prin rezultatul negativ al referendumului irlandez au fost prezentate într-un document pe care preşedinţia l-a prezentat Consiliului European din iunie 2008 – vezi CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo - Preparativos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruxelles, 13 iunie 2008 (10650/08).
4. În acest sens, Comisia de Afaceri Constituţionale a PE a adoptat, la 6 noiembrie 2009, Raportul Martin referitor la reforma Regulamentului PE. A se vedea, COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES, *Informe sobre la aplicación del Reglamento al Tratado de Lisboa*, 6 noiembrie de 2009 (A7-0043/2009).

Între multele aspecte legate de aplicarea Tratatului, am ales unele ce ne par a avea profil politic major şi relevanţă pentru modelul politic al Uniunii Europene.

a. Consecinţele atribuirii Uniunii Europene a personalităţii juridice unice

Intrarea în vigoare a Tratatului presupune dispariţia Comunităţii Europene şi succesiunea ei de către Uniunea Europeană. Este necesară notificarea formală a acestui fapt statelor terţe şi organizaţiilor internaţionale. Consiliul a decis să facă aceste notificări după depunerea ultimului instrument de ratificare, care a fost cel al Republicii Cehe, în 13 noiembrie 2009[1]. S-a stabilit inclusiv textul notificărilor formale, care, semnate de către preşedinţii Comisiei şi Consiliului, au început imediat a fi transmise.

b. Iniţiativa cetăţenească

Tratatul de la Lisabona introduce o importantă inovaţie prin iniţiativa directă a un million de cetăţeni, iniţiativă care deschide uşa democraţiei participative. Această inovaţie trebuia dezvoltată printr-un regulament care să stabilească condiţiile concrete de exercitare a respectivului drept. Comisia deschisese încă din noiembrie 2009, înainte de a intra în vigoare Tratatul, o acţiune de consultare publică asupra caracteristicilor iniţiativei directe ale cărei rezultate se regăsesc în propunerea de regulament ce trebuie aprobată de PE în primăvara 2010[2].

c. Regulamentul intern al Consiliului European

Între activităţile cele mai semnificative trebuie semnalată cea de redactare a primului Regulament al Consiliului European, consecinţă a instituţionalizării sale. Acest regulament stabileşte, între altele, funcţia şi competenţa noului preşedinte, adică administrarea şi pregătirea sesiunilor. În acest sens se caută garantarea unui mandat special în sesiunile Consiliului European şefului de stat sau de guvern al statului ce exercită preşedinţia Consiliului, având în vedere că nu mai prezidează această instituţie[3].

---

1. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia sobre la situación de los trabajos relativos a la notificación referente al artículo 1, párrafo tercero, del Tratado de la Unión Europea, en la versión que se derivaría de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa*, Bruxelles, 22 octombrie 2009 (14784/09).
2. Această consultare era deschisă atât organizaţiilor societăţii civile, cât şi cetăţenilor şi avea în vedere stabilirea numărului de state membre necesare, a numărului de semnături din statele membre, forma şi redactarea propunerii, a cerinţelor de admisibilitate aplicabile atât organizaţiilor, cât şi semnăturilor etc. – a se vedea COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea*, Bruxelles, 11 noiembrie 2009, COM (2009) 622 final.
3. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo - Preparativos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruxelles, 13 iunie 2008 (10650/08), p. 9.

d. Crearea Serviciului European de Acțiune Externă

Activităţile de reflecţie asupra constitutirii acestui nou serviciu au început şi au fost abandonate de două ori, după semnarea Tratatului Constituţional şi a celui de la Lisabona, în această ultimă ocazie, sub preşedinţia slovenă. Pe baza acestei activităţi desfăşurate anterior, preşedinţia suedeză a prezentat, după ce a consultat statele membre şi Comisia, unele orientări la care Consiliul European a subscris[1]. Trebuie să reamintim că Decizia referitoare la SEAE este adoptată de către Consiliu, la propunerea Înaltului Reprezentant şi cu aprobarea Comisiei şi consultarea PE. Aceste „directive" erau destinate Înaltului Reprezentant „pentru redactarea proiectului de decizie".

PE a aprobat, în acelaşi timp, un raport în care-şi stabilea propunerea de SEAE[2]. În pofida faptului că procedura formală atribuie PE doar consultarea, în acest caz are o putere mult mai mare decât de obicei pentru această procedură. Având în vedere că aprobă Înaltul Reprezentant ca vicepreşedinte al Comisiei, poate să-i ceară *a priori* să ţină cont de poziţia sa în redactarea propunerii. Curios, cele două propuneri coincideau la bază în designul SEAE, ceea ce ne permite să anticipăm caracteristicile sale de bază.

Propunerea Consiliului European susţine că funcţia SEAE este de a asista Înaltul Reprezentant în mandatul său, ca şi pe preşedintele Consiliului European şi membrii Comisiei ce au funcţii în materie de relaţii externe. Este conceput ca o administraţie *sui generis* separată de Consiliu şi Comisie, cu propriile servicii de sprijin, propriul buget şi autonomie în gestionarea personalului său. Acesta provine, conform Tratatului, din trei surse: Consiliul, Comisia şi personal din statele membre. Este relevant faptul că diplomaţii naţionali vor asuma condiţia de agenţi temporari şi nu vor fi simpli experţi naţionali, ceea ce întăreşte concepţia comunitară a serviciului.

În ce priveşte organizarea sa, se consideră necesar să fie format din secţiuni geografice şi tematice ce ar desfăşura actualele funcţii în materie de politică externă ale Consiliului şi doar acelea ale DG Relaţii Externe ale Comisiei. DG Extindere, Comerţ şi Dezvoltare rămân competenţe ale Comisiei. În ceea ce priveşte structurile de gestionare a crizelor ale Consiliului, ele se includ în SEAE. În privinţa programării şi executării instrumentelor financiare ale Relaţiilor Externe, se are în vedere o repartizare concretă a funcţiilor între Comisie şi SEAE.

Deciziile în materie de programare vor fi pregătite împreună de către Înaltul Reprezentant şi, respectiv, responsabilul din partea Comisiei. Pentru a garanta coerenţa între SEAE şi Comisie, se stabileşte crearea procedurilor eficace de consultări. În SEAE se vor integra Reprezentanţii Speciali ai UE. Se dispune că actualele Delegaţii ale Comisiei vor deveni Delegaţii ale Uniunii. Subiecţii autorităţii Înaltului Reprezentant vor face parte din structura SEAE. Aceste delegaţii, în afara personalului provenit din SEAE, vor include personalul altor servicii ale Comisiei şi vor lucra în colaborare cu serviciile diplomatice ale statelor membre. Este prevăzută inclusiv o funcţie de sprijin a delegaţiilor în protecţia diplomatică şi consulară a cetăţenilor statelor UE în state terţe.

---

1. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, Bruxelles, 23 octombrie 2009 (14930/09).
2. PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Strasbourg, 22 octombrie 2009 (A7-0041/2009; Ponente: Elmar Brok).

Pentru Consiliul European, punerea în operă a SEAE trebuie să fie un proces divizat pe faze. Prima se va încheia cu adoptarea deciziei prezentate de către Înaltul Reprezentant, care se doreşte a fi operaţională în aprilie 2010. A doua fază va reprezenta punerea în mişcare a SEAE şi va dura până în 2012, când se va prezenta primul Raport intermediar de evaluare a funcţionării sale. În cea de-a treia fază, până în 2014, se examina funcţionarea SEAE şi organizarea sa, eventuala sa revizuire fiind în 2014, dată la care expiră mandatul lui Catherine Ashton.

Rezoluţia PE vorbeşte de asemenea despre o dezvoltare progresivă şi afirmă că acest serviciu trebuie „construit pe baza încrederii reciproce şi a unui *acquis* progresiv de cunoaştere şi experienţă comună". Referitor la serviciile SEAE, propunerea coincide cu cea a Cosiliului European. PE consideră oportun ca SEAE să adăpostească imediat unităţile componente pentru relaţiile externe în sens strict şi posturile relevante ale Delegaţiilor şi ca apoi să se examineze ce alte funcţii poate primi.

Apără, de asemenea, ideea să rămână la Comisie competenţele în materie de comerţ. Susţine cooperarea pentru dezvoltare şi extindere, mai ales în domeniile în care Comisia are competenţe executive. De asemenea, susţine integrarea în SEAE a unităţii de gestionare a crizelor, chiar dacă poate menţine unele specificităţi organizaţionale. Consideră că delegaţiile Comisiei şi Oficiile de legătură ale Consiliului trebuie să fuzioneze pentru a forma „Ambasadele Uniunii", conduse de personalul SEAE. Diferenţa fundamentală între cele două propuneri rezidă în aceea că, faţă de autonomia din propunerea Consiliului European, în cazul celei a PE se doreşte ca SEAE să se integreze în structurile administrative ale Comisiei pentru a-l putea controla politic.

e. Preşedinţia organelor preparatorii în sectorul Relaţiilor Externe

Altă problemă ce trebuia rezolvată era cea a sistemului preşedinţiilor diferitelor organe de lucru ale politicii externe care depindeau de Consiliu. Trebuia stabilit dacă vor fi conduse de către preşedinţia turnantă a Consiliului sau, dimpotrivă, vor avea o preşedinţie stabilă şi permanentă după modelul CAGRE de care depind[1]. În acest sens, Declaraţia nr. 9, anexă a Actului Final al Tratatului de la Lisabona, conţine un proiect de decizie al Consiliului prin care se stabileşte ca, odată cu intrarea în vigoare a tratatului, COREPER să fie prezidat de către preşedinţia turnantă, în timp ce Comitetul Politic şi de Securitate va avea o preşedinţie permanentă şi va avea în frunte un reprezentant numit de către Înaltul Reprezentant. Această decizie deschidea drumul unei împărţiri, ceea ce s-a şi întâmplat[2]. Consiliul a decis că grupurile de lucru relaţionate cu comerţul şi dezvoltarea vor fi prezidate de către preşedinţia turnantă, iar cele geografice de către un reprezentant permanent. În cazul grupurilor de lucru orizontale, criteriul fundamental este cel al preşedinţiei permanente, cu unele excepţii, pe care le vor lăsa în mâna celor turnante[3].

1. Trebuie precizat că, de pildă, Comitetul Politic şi Militar al UE are deja o preşedinţie permanentă.
2. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia sobre la situación de los trabajos relativos a la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo (formación de Asuntos Exteriores)*, Bruxelles, 22 octombrie 2009 (14852/09).
3. Este vorba despre Grupul Consilierilor de Relaţii Externe, Grupul „Terorism", sau cele de „Afaceri Consulare", „Drept Internaţional Public" sau „Dreptul Mării".

Toate grupurile legate de PESA vor fi prezidate de către un reprezentant al Înaltului Reprezentant.

f. Rolul Consiliului de Afaceri Generale

Altă chestiune instituţională asupra căreia se discuta era cum să se separe în două Consiliul de Afaceri Generale şi Relaţii Externe şi ce funcţii să capete cel de Relaţii Externe[1]. Această formaţiune ar urma să se ocupe de pregătirea sesiunilor Consiliului European şi de coordonarea generală. De aceea, ea se va ocupa de problemele instituţionale în sensul larg, perspectiva financiară, programarea, extinderea şi urmărirea chestiunilor transversale cum ar fi strategia de la Lisabona. Această formaţiune va fi prezidată de către preşedinţia turnantă şi ar putea fi locul în care să fie acomodat şeful de guvern/stat al ţării care exercită preşedinţia turnantă care, apoi, ar transmite Consiliului European rezultatul muncii sale în rolul de Raportor.

g. Punerea în mişcare a mecanismului de participare a parlamentelor naţionale[2]

Obligaţia ca parlamentele naţionale să participe la controlul subsidiarităţii se aplică doar pentru propunerile noi ce au fost prezentate după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Este adevărat, Comisia a pus în mişcare în anul 2006 un sistem de consultare a parlamentelor naţionale cunoscut ca „sistemul Barroso", care se baza pe mecanismul de cooperare interparlamentară IPEX[3]. Se pare că acum, din punct de vedere european, ar trebui doar formalizat şi atribuite efecte juridice acestor consultări şi avize posterioare ale parlamentelor naţionale, ceea ce se va reflecta în regulamentele instituţiilor respective. Trebuie amintit că Tratatul de la Lisabona acordă puteri de control parlamentelor naţionale în domenii precum Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie sau PESC. Trebuie concretizate formele în care se va exercita acest control. În acest sens, PE a propus o întărire a structurilor de cooperare interparlamentară ce reunesc atât reprezentanţii parlamentelor naţionale, cât şi pe cei ai PE.

---

1. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo - Preparativos para la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Bruxelles, 13 iunie 2008 (10650/08), pp. 11-12.
2. În legătură cu noile competenţe ale parlamentelor naţionale şi necesitatea de a întări cooperarea interparlamentară pentru a garanta deplina reuşită, a se vedea Mercedes GUINEA LLORENTE, „Las relaciones Parlamento Europeo-Parlamentos Nacionales: hacia una agenda parlamentaria de la Presidencia española", în Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, Mónica GUZMÁN ZAPATER şi Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO (coord.), *La Presidencia española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Marcial Pons, 2009 (en prensa).
3. Interparliamentary EU Information Exchange (n.tr.).

6. Europa viitorului este deja aici

Ultima reformă a Tratatelor necesară pentru ca Uniunea Europeană să-şi menţină greutatea relativă pe scena internaţională a întârziat exact nouă ani de când s-a pus problema până a intrat în vigoare. UE cu 27 de membri, şi curând cu treizeci, nu poate să continue să funcţioneze cu aceleaşi reguli de pe când avea şase membri. Aceste întârzieri, rezultat al unor reguli neadecvate, au inspirat pesimism referitor la integrarea europeană. Nu rareori am întâlnit în mediile de comunicare în aceşti ultimi ani ştiri referitoare la Europa aflată în criză şi, uneori, chiar pe cale de dispariţie. Nu era nici atunci, nu este nici acum, a continuat să funcţioneze şi, aşa cum a probat-o criza economică, este un model valid pentru a înfrunta provocările societăţii internaţionale a globalizării, model ce continuă să fie o referinţă pentru toţi vecinii.

Uniunea Europeană se pregăteşte să facă un salt înainte cu punerea în mişcare a instrumentelor şi politicilor Tratatului de la Lisabona. Se anticipează că noutăţile sunt multe, ceea ce a produs un nou climat de optimism şi de speranţe încă înainte de aplicarea sa. S-a extins deja credinţa generală că Lisabona aduce multe schimbări şi că, după ani de aplicare, Uniunea Europeană nu va mai fi aceeaşi.

În aceste zile poate că cel mai cea mai mare importanţă li se acordă noilor dispoziţii pentru ca UE să aibă un profil mai important pe scena internaţională. Probabil una dintre surprizele cele mai evidente va fi reuşita acestei provocări chiar în faţa propriilor cetăţeni, o provocare în sine. Posibil că valoarea adăugată a existenţei unui preşedinte stabil al Consiliului European va fi ca acesta să se impună ca „figura" vizibilă a acestei instituţii. Dacă fiecare Consiliu European se va sfârşi cu o conferinţa de presă în care lucrările Consiliului European nu vor mai fi rezumate de preşedintele turnant – adică prim-ministrul statului ce deţine preşedinţia Consiliului – care afirmă: „am reuşit prin negocierea mea pentru ţara mea...", ci vor fi rezumate de către noul preşedinte permanent al Consiliului European, care va spune că: „am reuşit prin negocierea mea pentru Uniunea Europeană...", atunci percepţia cetăţenilor despre „îndepărtata Europă" va începe să se schimbe cu adevărat.

Ca orice tratat, el permite o aplicare maximalistă sau minimalistă a dispoziţiilor sale, totul depinzând de voinţa politică a statelor membre. În anii decisivi care ne aşteaptă, sperăm ca prin aplicarea marilor potenţialităţi ale Tratatului să se facă o interpretare ambiţioasă în sensul de „mai multă Europă", „mai multă Europă politică şi federală" şi „mai multă Europă socială".

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

ABELLÁN HONRUBIA, Victoria, „Los derechos humanos en la Unión Europea", în Drnas de Clément, Z . (coord.), *Estudios de Derecho Internacional en Homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro Córdoba (Argentina)*, Drnas-Lerner, 2002, pp. 941-958.

ACALE SÁNCHEZ, María, „Derecho penal y Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 30, 2008, pp. 349-380.

ALBI, Anneli şi ZILLER, Jacques (eds.), *The European Constitution and National Constitutions : Ratification and beyond*, Haga, Kluwer, 2007.

ALCOCEBA GALLEGO, MŞ Amparo, „Irlanda y el Tratado de Lisboa : un nuevo Compromiso de Edimburgo", *Revista General de Derecho Europeo*, no 19, octombrie 2009, www.iustel.com.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco şi GUINEA LLORENTE, Mercedes, „¿Hacia dónde va la Unión Europea? La salida del laberinto constitucional ante el Consejo Europeo de junio de 2007", *Revista General de Derecho Europeo*, no 14, 2007, www.iustel.com.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco şi GUINEA LLORENTE, Mercedes, „El proyecto de Tratado de Reforma : una Constitución sin nombre", *Revista General de Derecho Europeo*, no 14, 2007, www.iustel.com.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco şi GUINEA LLORENTE, Mercedes, „El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa : la salida del laberinto", *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, no 9/2008, 20 februarie 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco şi GUINEA LLORENTE, Mercedes, „La Unión Europea en el contexto internacional : la integración de Europa en un mundo globalizado", în Marcelino OREJA AGUIRRE (ed:), *Europa 50 años después : retos políticos y económicos*, Madrid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo, 2008.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „Comentario al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?", *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „Commentaire à l'article I-16", în BURGORGUE-LARSEN, Laurence, LEVADE, Anne şi PICOD, Fabrice (coord.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV „Architecture constitutionnelle"*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 249-253.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „El proceso de innovación política europea : de la Convención Europea al Tratado Constitucional", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2003*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2004, pp. 103-141.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „La Cooperación Estructurada Permanente", în RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 95-111.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „La diplomacia común europea : un instrumento para una política exterior alternativa", *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 117-136.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea: hacer creíble la política de responsabilidad", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 34, 2006, pp. 11-39.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „La Política Exterior Común en la Constitución Europea", în MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. şi MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J., (coord.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos „Francisco de Vitoria" y Marcial Pons, 2006, pp. 103-135.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, „Una Constitución para Europa y su política exterior común", *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo*, 1/2004, 9 ianuarie 2004, www.realinstitutoelcano.org.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, *„Una Europa". Su proceso constituyente (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, GUZMÁN ZAPATER, Mónica şi GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto (coord.), *La Presidencia española de la Unión Europea 2010: propuestas para una agenda ambiciosa*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, *La Integración Europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea* (Preparación de la edición y estudio preliminar), Madrid, Thomson-Civitas, 2008.

ALVÁREZ CONDE, Enrique şi GARRIDO MAYOL, Vicente (coord.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 3 vols.

ALVÁREZ CONDE, Enrique şi LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, Alicia, „Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana", *Revista de Derecho Público*, no 65, 2006, pp. 147-485.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, „El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?", în ALBERTI ROVIRA, Enoch, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 131-202.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, „La Constitución Europea: un análisis desde el Derecho Internacional Público", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2006, pp. 17-84.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz, „Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", în Jorge PUEYO LOSA (coord.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións, 2004, pp. 83-127.

ATTINÀ, Fulvio şi ROSSI, Rosa (eds.), *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, The Jean Monnet Centre „Euro Med", 2004.

BAKER, Estella şi HARDING, Christopher, „From past imperfect to future perfect? : A longitudinal study of the Third Pillar", *European Law Review*, vol. 34, no 1, 2009, pp. 25-54.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, „El Tratado de Lisboa en el diván. Un reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea", *Revista española de derecho constitucional*, no 83, 2008, pp. 57-92.

BAQUERO CRUZ, Julio, „¿Qué queda de la Carta?", *Revista General de Derecho Europeo*, no 15, ianuarie 2008, www.iustel.com.

BARBÉ, Ester şi MESTRES, Laia, „The New EU's External Action: A significant step forward towards the EU's single voice?", *Observatorio de Política Exterior Europea*, Working Paper no 56, februarie 2004, p. 5.

BĂRBULESCU, Iordan, *Uniunea Europeană. De la naţional la federal*, Bucureşti, Editura Tritonic, 2006.

BĂRBULESCU, Iordan, *Procesul decizional în Uniunea Europeană*, Iaşi, Editura Polirom, 2008.

BĂRBULESCU, Iordan, *Tratatul de la Lisabona: implicaţii asupra instituţiilor şi politicilor româneşti*, Bucureşti, IER, 2011.

BEAUD, Olivier, LECHEVALIER, Arnaud, PERNICE, Ingolf şi STRUDEL, Sylvie, *L'Europe en voie de Constitution. Pour un bilan critique des travaux de la Convention*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

BECK, Ulrich şi GRANDE, Edgar, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.

BENEDICTO SOLSONA, Miguel Angel şi ANGOSO GARCÍA, Ricardo, *Europa a debate. 20 años después (1986-2006)*, Barcelona, Plaza y Valdés, 2006.

BENEYTO, José María, „Reflexiones sobre el futuro de la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea", *Real Instituto Elcano*, Documento de trabajo, 45/2004, 7 octombrie 2004, www.realinstitutoelcano.org.

BENOÎT-ROHMER, Florence, „Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 261-284.

BERMEJO, Romualdo, „La cláusula de defensa mutua: ¿Un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?", *Tiempo de Paz*, no 75, Invierno de 2004, pp. 33-45.

BILBAO UBILLOS, Javier, „Las políticas económica y social en el Tratado de Lisboa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 19-36.

BIONDI, Andrea, „Les compétences normatives de l'Union", în ROSSI, Lucia Serena (coord.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 99-114.

BLANPAIN, Roger, COLUCCI, Michele şi SICA, Salvatore (eds.), *European Social Model*, Antwerp, Intersentia, 2006.

BLÁZQUEZ PEINADO, MŞ Dolores, „Algunas consideraciones en torno a la regulación del Consejo, el Consejo Europeo y la Comisión en el Tratado de Lisboa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 29, 2008, pp. 165-192.

BLUMANN, Claude, „Les institutions de l'Union dans le cadre du Traité établissant une Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie--iunie 2005, pp. 345-374.

BOIXAREU CARRERA, Angel, „Los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y otros aspectos de democracia directa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 43-50.

BORRÁS RODRÍGUEZ, Alegría, „Significado y alcance del espacio judicial europeo en materia civil: hacia la reforma del Título IV TCE", *Noticias de la Unión Europea*, no 225, 2003, pp. 11-20.

BORRELL, Josep, CARNERO, Carlos şi LÓPEZ GARRIDO, Diego, *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003.

BOU FRANCH, Valentín şi CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

BRÚ PURÓN, Carlos (coord.), *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y Constitucional europeos*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2005.

BRUGHAL, Cathal M., „Why Ireland rejected the Lisbon Treaty", *Journal of Public Affairs*, vol. 8, no 4, 2008, pp. 303-308.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence, „Ombres et lumières de la constitutionnalisation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, vol. 40, no 5-6, 2004, pp. 663-690.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence, LEVADE, Anne şi PICOD, Fabrice (coord.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV „Architecture constitutionnelle"*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

CANEDO ARRILLAGA, José Ramón şi GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio, „Los derechos fundamentales en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 27-59.

CANTOS, Isabel, „El referéndum francés de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de mayo de 2005", *Revista de Derecho Público*, no 65, 2006, pp. 257-289.

CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús, *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Madrid, Colex, 2003.

CARRERA, Sergio şi GEVER, Florian, „El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 29, 2008, pp. 133-162.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, „La búsqueda de una solución normativa a la protección de los derechos humanos en la Unión Europea", în ***, *Iglesia, Estado y Sociedad Internacional. Libro-Homenaje a D. José Giménez y Martínez de Carvajal*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2003, pp. 323-336.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, „La Europa Social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año LVIII, no 83, 2006, pp. 465-478.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, „Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 9, 2001, pp. 7-26.

CERVERA VALLTERRA, María, „Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo", în BOU FRANCH, Valentín şi CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 271-302.

CHALTIEL, Françoise, „Le comité des sages: réponse au déficit démocratique de l'Europe?", *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, no 514, 2008, pp. 5-8.

CLOSA MONTERO, Carlos şi FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coord.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

CONSTANTINESCO, Vlad, „Les competences et le principe de subsidiarité", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 305-318.

CONSTANTINESCO, Vlad, GAUTIER, Yves şi MICHEL, V. (coord.), *Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Analyses & commentaires*, Strasbourg, Presses Universitaires, 2005.

COSTA, Jean-Paul, „La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhesion de l'Union européenne à la Convention", *European University Institute (Florence) Law Department*, 2004.

DASHWOOD, Alan şi JOHNSTON, Angus, „The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty", *Common Market Law Review*, vol 41, no 6, decembrie 2004, pp. 1481-1518.

DAUVERGNE, Alain, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Saint-Simon, 2004.

DAVIES, Gareth, „The post-Laeken division of competences", *European Law Review*, vol. 28, no 5, 2003, pp. 686-698.

DE WITTE, Bruno (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, San Domenico di Fiesole, European University Institute, 2003.

DE WITTE, Bruno, „Entrée en vigueur et révision du Traité Constitutionnel", în Lucia Serena ROSSI, *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne, Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 77-98.

DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, „Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 111-121.

DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, „Extranjería y Tratado constitucional para Europa", în PÉREZ VERA, Elisa şi RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro (coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 1349-1356.

DEN BOER, Monica, „Crime and the Constitution: A brief chronology of choices and circumventions", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 11, no 2, 2004, pp. 143-158.

DI FABIO, Udo, „Some remarks on the allocation of competences between the European Union and its Member States", *Common Market Law Review*, vol. 39, 2002, pp. 1289-1301.

DI FABIO, Udo, „The European Constitutional Treaty : An Analysis", *German Law Journal*, vol. 5, no 8, 2004, pp. 945-956, http : //www.germanlawjournal.com.

DIEDRICHS, Udo şi JOPP, Mathias, „Flexible Modes of Governance : Making CFSP and ESDP Work", The International Spectator, no 3, 2003, pp. 15-30.

DIEZ PICAZO, Luis María, *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.

DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier, „El futuro sistema competencial comunitario : algunas propuestas de reforma", în Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA şi Ricardo y ALONSO GARCÍA (coord.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002, pp. 85-102.

DIMITRAKOPOULOS, G. şi KREMLIS, G. (eds.), *A New Constitutional Settlement for the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

DINAN, Desmond, „Institutions and Governance : Saving the Lisbon Treaty – An Irish Solution to a European Problem", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, supl., 2009, pp. 113-132.

DONNELLY, Brendan, „The June European Council : A New Treaty is Born", *Federal Trust Policy Commentary*, iunie 2007, www.fedtrust.co.uk.

DONY, Marianne şi BRIBOSIA, Emmanuelle (eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005.

DONY, Marianne, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

DOUGAN, Michael, „The Treaty of Lisbon 2007 : Winning Minds, not Hearts", *Common Market Law Review*, vol. 45, no 3, 2008, pp. 617-703.

DUCH i GUILLOT, Jaume, „El Tratado de Lisboa y los cambios en la organización institucional de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 51-62.

DUFF, Andrew, *Saving the European Union : The logic of the Lisbon Treaty*, Londra, Shoehorn, 2009.

DUFF, Andrew, *True Guide of the Treaty of Lisbon*, Bruxelles, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2008.

DUKE, Simon, „A Foreign Minister for the EU : But where's the Ministry ? ", *Netherlands Institute of International Relations „Clingendael"*, Discussion Papers in Diplomacy, no 89, 2003.

DUKE, Simon, „Preparing for European diplomacy ? ", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no 5, 2002, pp. 849-870.

DUKE, Simon, „The Convention, the Draft Constitution and External Relations : Effects and Implications for the EU and Its International Role", *European Institute of Public Administration*, 2003.

DUKE, Simon, „The Lisbon Treaty and External Relations", *EIPAScope*, no 1, 2008, pp. 1-6.

ENGUÍDANOS WEYLER, Ana, „Las regiones y la Constitución Europea", în BOU FRANCH, Valentín şi CERVERA VALLTERRA, María, *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 63-90.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI : los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, Universidad de Cantabria y AEPDIRI, 2003.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, „Los Derechos Humanos en el Proyecto de Constitución Europea : breve nota introductoria", *Revista General de Derecho Europeo*, no 3, 2004, http : // www.iustel.com.

ESTEVE GARCÍA, Francina, „Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa", *Revista General de Derecho Europeo*, no 16, 2008.

EVERTS, Steven şi KEOHANE, Daniel, „The European Convention and EU Foreign Policy : Learning from Failure", *Centre for European Reform*, 2003.

FARAMIÑÁN GILBERT, Juan Manuel, „El Tratado de Lisboa (Un juego de espejos rotos)", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no 17, 2009.

FÁRIA, Claudia (ed.), *Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2004.

FÉRAL, Pierre-Alexis, „Retour de force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel : de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux ? ", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no 481, 2004, pp. 496-499.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Juan, „Las regiones en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 81-92.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. şi DÍAZ BARRADO, Castor M. (coord.), *El Tratado de Lisboa : análisis y perspectivas*, Madrid, Dykinson, 2008.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, „La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, no 2, 2003, www.iustel.com.

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, *Constitución Europea y terrorismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio, *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.

FONDATION ROBERT SCHUMAN, *The Lisbon Treaty : Ten easy-to-read fact sheets*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2007, www.robert-schuman.eu.

FONSECA MORILLO, Francisco, *Cooperación judicial contra el terrorismo*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2006.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Soluciones para la crisis constitucional europea, Jornada de debate, Oviedo 29 de julio de 2007*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo şi ALONSO GARCÍA, Ricardo (coord.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en Madrid los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2001, Madrid, Civitas, 2002.

GARCÍA SERVENT, „Las cláusulas de solidaridad y de asistencia en la Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 34, 2006, pp. 65-88.

GIDDENS, Anthony, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007.

GIRÓN LARRUCEA, José Antonio, *El sistema jurídico de la Unión Europea : la reforma realizada en el Tratado de Lisboa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

GNESOTTO, Nicole (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2004.

GNESOTTO, Nicole şi GREVI, Giovanni (coord.), *The New Global Puzzle. What World for the EU on 2025 ?*, Paris, Institute for Security Studies, 2006.

GONÇALVES, Arnaldo M.A., *A Europa à procura do futuro. Da Convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*, Lisabona, Livros Horizonte, 2007.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, „¿Recomponiendo la figura? El Tratado Constitucional y la competencia de la Unión Europea en materia de Relaciones Económicas Exteriores", în Antonio REMIRO BROTONS şi Irene BLAZQUEZ NAVARRO (coord.), *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 295-335.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, „El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009 : reflexiones a la luz del Tratado de Lixboa, *Unión Europea Aranzadi*, no 5, 2009, pp. 7-13.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Hortensia, *La cooperación policial en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

GRILLER, Stephan şi ZILLER, Jacques (eds.), *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty ?*, New York, Springer, 2008.

GROPPI, Tania, „La codificación de los derechos en la Constitución Europea", *Revista de Derecho Político*, no 65, 2006, pp. 27-60.

GROSCLAUDE, Laurence, „La clause de retrait du Traité établissant une Constitution pour l'Europe : réflexions sur un possible marché de dupes", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 533-548.

GUILD, Elspeth, „Crime and the EU's Constitutional Future in an Area of Freedom, Security and Justice", *European Law Journal*, vol. 10, no 2, martie 2004, pp. 218-234.

GUINEA LLORENTE, Mercedes, „De Roma I a Roma II : la aportación del Tratado-Constitución al modelo político de la integración europea", în Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA, José Manuel SOBRINO HEREDIA, Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO, Antonio PASTOR PALOMAR şi Joaquín FORNER DALAYGUA (coord.), *50ş Aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, CD, 2007 (ISBN 978-84-690-6881-6).

GUINEA LLORENTE, Mercedes, „La Conferencia Intergubernamental de 2007 y la política constitucional de la Unión Europea : una Conferencia técnica parte del proceso constitucional", în José MARTÍN şi PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa : la salida a la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, 2008.

GUINEA LLORENTE, Mercedes, „La reforma institucional en el Tratado de Lisboa : entre la continuidad y el cambio", *Tiempo de Paz*, no 87, iarna 2007, pp. 22-30.

GUINEA LLORENTE, Mercedes, „Política constitucional y adaptación de la Unión : el problema del doble veto", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 61-101.

GUINEA LLORENTE, Mercedes, *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004) : Convención Europea y Tratado-Constitución*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2007.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, „De la ineludible «flexibilidad» en el futuro de la Unión", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 153-167.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, „El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)", *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XX, 2004, pp. 111-172.

GUZMÁN ZAPATER, Mónica, „Un elemento federalizador para Europa : el reconocimiento mutuo en el ámbito del reconocimiento de decisiones judiciales", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 10, 2001, pp. 405-438.

HENDERSON, Karen (ed.), *The area of freedom, security and justice in the enlarged Europe*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2005.

HERBST, Jochen, „Observations on the Right to Withdraw from the European Union : Who are the «Masters of the Treaties?»", *German Law Journal*, vol. 6, no 11, 2005, pp. 1756-1760, http : //www.germanlawjournal.com.

HILL, Christopher, „A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many ?", *CFSP Forum*, Fornet, vol. 1, no 1, iulie 2004, pp. 1-3.

HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel, *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

JACQUÉ, Jean-Paul, „Les institutions", în Marianne DONY şi Emmanuelle BRIBOSIA (eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université, 2005, pp. 141-168.

JIMENA QUESADA, Luis şi ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Angel, *Fundamentos constitucionales de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.

JIMENA QUESADA, Luis, „La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE : rango legal y contenidos sustantivos", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 63-83.

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, „La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería : especial referencia al caso de España", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 13, 2002, pp. 857-894.

JUNCOS, Ana şi WHITMAN, Richard, „The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy : Reforms, Implementation and the Consequences of (non-) Ratification", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, no 1, 2009, pp. 25-46.

KILJUNEN, Kimmo, *The European Constitution in the Making*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2004.

KOKOTT, Juliane şi RÜTH, Alexandra, „The European Convention and its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe: Appropiate Answers to the Laeken Questions?", *Common Market Law Review*, vol. 40, no 5, 2003, pp. 1315-1345.

KÖNIG, Thomas, DAIMER, Stephanie şi FINKE, Daniel, „The Treaty reform of the EU: constitutional agenda setting, intergovernmental bargains, and the Presidency's crisis management of ratification failure", *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, no 2, 2008, pp. 337-363.

KOOPMANS, Tim, „Rethinking the Institutional System", în Jaap W. de ZWAAN, Jan A. JAANS, Frans A. NELISSEN şi Steven BLOCKMANS (eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Haga, Asser Press, 2004, pp. 23-34.

KORNOBIS-ROMANOWSKA, Dagmara, „Developments in the Area of Freedom, Security and Justice brought about by the Constitutional Treaty", *German Law Journal*, vol. 6, no 11, 2005, pp. 1623-1639, http://www.germanlawjournal.com.

LABAYLE, Henri, „L'Espace de liberté, sécurité et justice dans la Constitution pour l'Europe", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, no 2, aprilie-iunie 2005, pp. 437-474.

LAMASSOURE, Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, „La democracia representativa y las Regiones en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 57-74.

LASHERAS, Borja, „El futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 85-107.

LASO PÉREZ, Javier, „El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales", în VIDAL-BENEYTO, José (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005.

LEBAUT-FERRARESE, Bernadette şi KARPENSCHIF, Michaël, „La «constitutionnalisation» de la Charte: un acte fondamental pour l'Union européenne", în PHILIP, Christian şi SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 125-161.

LENAERTS, Koen şi DE SMIJTER, Eddy, „A «Bill of Rights» for the European Union", *Common Market Law Review*, vol. 38, no 2, 2001, pp. 273-300.

LENAERTS, Koen şi DESOMER, Marlies, „Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and jeans", *European Law Review*, vol. 27, 2002, pp. 377-407.

LENAERTS, Koen şi VAN NUFFEL, Piet, „La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique", *Cahiers de droit européen*, nos 1-2, 2005, pp. 13-125, esp. las pp. 118-121.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003.

LINDE PANIAGUA, Enrique şi MELLADO PRADO, Pilar, *Iniciación al Derecho de la Unión Europea: edición adaptada al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*, Madrid, Colex, 2008.

LINDE PANIAGUA, Enrique, „¿Qué queda de la Constitución Europea?", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 37, 2007, pp. 73-92.

LIROLA DELGADO, Isabel, „La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿un posible proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?", *Revista General de Derecho Europeo*, no 16, 2008.

LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, „La reforma del pacto de estabilidad y crecimiento", *Civitas, Revista española de Derecho Europeo*, no 16, 2005, pp. 455-496.

LÓPEZ, Elizabeth, *Europa busca modelo. Los referenda nacionales sobre la Constitución Europea*, Madrid, Fundación Galicia-Europa, Dykinson, 2007.

LOUIS, Jean-Victor, „La Convention et l'avenir de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, no 3-4, 2002, pp. 235-241.

LOUIS, Jean-Victor, „Le Traité de Lisbonne", *Journal des Tribunaux. Droit européen*, vol. 15, no 144, decembrie 2007, pp. 289-298.

LOUIS, Jean-Victor, „Union membership: accession, suspension of membership rights and unilateral withdrawal. Some reflections", în PERNICE, Ingolf şi ZEMANEK, Jiri, *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

MANGAS MARTÍN, Araceli, „Algunos aspectos del Derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía", *Revista de Derecho General Europeo*, no 18, 2009.

MANGAS MARTÍN, Araceli, „El control del principio de subsidiariedad", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 53-79.

MANGAS MARTÍN, Araceli, „El modelo institucional de la UE en el Tratado constitucional", în PÉREZ VERA, Elisa şi RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro (coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 805-824.

MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*, Madrid, Iustel, 2005.

MANIN, Phillipe, „L'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales", în ROSSI, Lucia Serena (ed.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 247-264.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (ed.) şi MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. (coord.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos „Francisco de Vitoria" y Marcial Pons, 2006.

MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás, „El federalismo europeo en el Tratado Constitucional", în ***, *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005, pp. 49-56.

MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás, „Tratado de Lisboa: reforma institucional sin aliento constitucional", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 103-135.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida a la crisis constitucional*, Madrid, AEPDIRI y IUSTEL, 2008.

MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José şi URREA CORRES, Mariola (eds.), *Tratado de Lisboa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Marcial Pons, 2008.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „El nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia en el proyecto de Constitución para Europa", în PÉREZ VERA, Elisa şi RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro (coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2005, pp. 857-877.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 75-139.

MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „Estudio preliminar", în MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José şi URREA CORRES, Mariola (eds.), *Tratado de Lisboa*, Madrid, Real Instituto Elcano y Marcial Pons, 2008, pp. 15-48.

MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca", *Real Instituto Elcano*, ARI no 76/2007, 9 iulie 2007.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad", în CLOSA, Carlos şi FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (eds.), *La Constitución de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 279-304.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, „La delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 12, 2002, pp. 343-391.

MAURER, Andreas şi WESSELS, Wolfgang, *National Parliaments on Their Way to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

MAYER, Franz C., „La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 39, no 2, aprilie-iunie 2003, pp. 175-196.

MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo (ed.), *¿Qué fue de la Constitución Europea ? El Tratado de Lisboa : un camino hacia el futuro*, Madrid, CEU-Fundación Rafael del Pino-European Universtity Institute, Planeta, 2007.

MILLÁN MORO, Lucía, „El Tratado Constitucional : un nuevo marco político y jurídico de la Unión Europea", *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria--Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2006, pp. 213-276.

MILTON, Guy, KELLER-NOELLET, Jacques şi BARTOL-SAUREL, Agniezska, *The European Constitution : Its Origins, Negociation and Meaning*, Londra, John Harper, 2005.

MIRÓ LLINARES, Fernando, *Cooperación judicial en materia penal en la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

MISSIROLI, Antonio, „Avanzar con cuidado : el Tratado Constitucional y más allá", în GNESOTTO, Nicole (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Paris, Instituto de Estudios de Seguridad, 2004, pp. 159-168.

MONAR, Jörg, „Justice and home affairs in the EU Constitutional Treaty : what added value for the «Area of freedom, security and justice» ? ", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, no 2, 2005, pp. 226-246.

MORATA, Francesc şi RAMÓN, Ricard, *Regiones y Constitución Europea*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona-Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2005.

MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. *et al.*, *Los retos jurídicos de la Unión Europea*, Madrid, Escuela Diplomática, 2008.

MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J., „El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 30, 2004, pp. 141-161.

MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J., „Los acuerdos comerciales de la UE en el Tratado de Lisboa", în GARRIDO REBOLLEDO, Vicente şi LÓPEZ BUENO, José María, *La Unión Europea y el Mediterráneo : desarrollo, comercio y política euromediterránea*, Madrid, 2008, pp. 59-67.

NEMECKOVA, Petra, „La Sentencia del Tribunal Constitucional Checo de 21.11.2008 sobre la compatibilidad del Tratado de Lisboa con la Constitución Checa", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 32, 2009, pp. 239-258.

NERGELIUS, Joakim, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Groningen, Europa Law, 2009.

NIHOUL, Paul şi DE SCHUTTER, Olivier, *Une Constitution pour l'Europe. Réflections sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004.

NORMAN, Peter, *The Accidental Constitution. The Making of Europe´s Constitutional Treaty*, Bruxelles, EuroComment, 2005.

NOURISSAT, Cyril, „Quel avenir pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice ? ", în PHILIP, Christian şi SOLDATOS, Panayotis, *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 189-207.

NÚÑEZ ENCABO, Manuel, *Constitución Europea y derecho de ciudadanía*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, „Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 109-148.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David, „Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea", *Noticias de la Unión Europea*, no 250, noiembrie 2005, pp. 7-18.

OREJA AGUIRRE, Marcelino, CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio şi MÉNDEZ DE VIGO MONTOJO, Íñigo, *¿Por qué una Constitución para Europa ? 25 respuestas*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2005.

OROZCO TORRES, Luis Ernesto, *La Nueva Política Europea de Vecindad ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa ?*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2006.

ORTEGA CARCELÉN, Martín, „La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Lisboa: un cauce adecuado a la espera de contenidos", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 149-159.

OTT, Andrea şi VOS, Ellen (eds.), *Fifty Years of European Integration: Foundations and Perspectives*, Haga, T.M.C. Asser Press, 2009.

PALACIOS GONZÁLEZ, José, „La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 40, 2009, pp. 161-179.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio, „La interrelación de los sistemas de protección de los Derechos Fundamentales", în Enrique ALVÁREZ CONDE şi Vicente GARRIDO MAYOL (eds.), *Comentarios a la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, vol. 2, pp. 1653-1667.

PASTOR, Antonio, „¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, no 9, 2005, pp. 225-242.

PÉREZ BERNÁLDEZ, Carmela, *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, „Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español", *Dereito.Revista xuridica da Universidades de Santiago de Compostela*, vol. 15, no 1, 2006, pp. 101-126.

PÉREZ SALOM, Roberto, „La agencia europea de defensa", RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 135-158.

PERNICE, Ingolf şi ZEMANEK, Jiri, *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

PETITHOMME, Mathieu, „La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 137-167.

PETSCHEN VERDAGUER, Santjago, *La Constitución Europea. Una visión desde la perspectiva del poder*, Mexico, Plaza y Valdés, 2005.

PI i LLORENS, Montserrat, *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Madrid, Ariel, 2004.

PIRIS, Jean-Claude, *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

POIARES MADURO, Miguel, „The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights", în FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 287-331.

PONZANO, Paolo, „Le traité de Lisbonne: l'Europe sort de sa crise institutionnelle", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, no 3, octombrie 2007, pp. 569-584.

POZO SERRANO, Pilar, „La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa", în RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 35-69.

PUENTE EGIDO, José, „¿Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos?: cuestión disputada", în *Libro en homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla y Universidad de Málaga, 2005, pp. 1119-1144.

QUERMONNE, Jean-Louis, „Le traité constitutionnel européen, est-il un acte refondateur?", *Politique Étrangère*, no 2, 2005, pp. 245-256.

QUERMONNE, Jean-Louis, „Les défis d'ordre institutionnel lancés à l'Union européenne", *L'Europe en formation*, no 2, 2003, pp. 11-23.

RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

RAMÓN CHORNET, Consuelo, „La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la Unión Europea", în RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord.), *La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

RAMÓN, Consuelo, „Innovaciones del Tratado Constitucional de la UE en la Política Europea de Seguridad", *Tiempo de Paz*, no 75, iarna 2004, pp. 46-56.

RASMUSSEN, Poul Nyrup şi DELORS, Jacques, *La nueva Europa Social*, Bruxelles, Partido Socialista Europeo, 2007.

REH, Christine, „The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no 3, 2009, pp. 625-650.

REMIRO BROTONS, Antonio şi BLAZQUEZ NAVARRO, Irene (coords.), *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

RIBÓ, Rafael şi ROIG, Eduardo, „Las regiones «especiales» en el proceso de reforma de los Tratados de la UE: de la Europa de las Regiones a la Europa con regiones. Análisis del proceso convencional de la UE respecto al de las denominadas «regiones especiales»", Barcelona, Institut de Ciènciès Politiques y Socials, *Working Paper*, no 239, 2005.

RICARD-NIHOUL, Gaëtane, „Le Traité de Lisbonne: Relance d'un Traité ou Traité de la relance?", *Notre Europe*, noiembrie 2007, www.notre-europe.eu.

RICARD-NIHOUL, Gaëtane, „Réviser les traités européens: le moment Convention", *Notre Europe*, Policy Paper, no 31, 2008, www.notre-europe.eu.

RIFKIN, Jeremy, *El sueño europeo: Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*, Barcelona, Paidós, 2004.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro, „La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, no 192, ianuarie 2001, pp. 9-20.

RODRÍGUEZ BEREIJO, Alvaro, „La carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y la protección de los Derechos Humanos", în FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (coord.), *Unión Europea y Derechos Fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 11-36.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos şi TORREBLANCA, José Ignacio (coords.), „El futuro de la Constitución Europea: opciones para España", *Real Instituto Elcano*, Informe Elcano no 8, ianuarie 2007.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, „Consideraciones sobre el proyecto constitucional europeo desde una perspectiva judicial", în ***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005, pp. 137-149.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, POWELL, Charles T. şi TORREBLANCA, José Ignacio (coords.), „Superar la crisis constitucional profundizando en la integración europea: Cuatro propuestas", *Real Instituto Elcano*, Informe Elcano no 9, iunie 2007.

ROLDÁN BARBERO, Javier, „La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 16, 2003, pp. 943-991.

ROSSI, Lucia Serena (ed.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

ROSSI, Lucia Serena, „«Constitutionnalisation» de l'Union européenne et des droits fondamentaux", *Revue Trimestrielle de droit européen*, 38, 1, 2002, pp. 27-52.

ROSSI, Lucia Serena, „La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE", *Quaderni costituzionali*, no 3, 2002, pp. 565-575.

ROSSI, Lucia Serena, „Le paradoxe du mode intergouvernementale. L'équilibre institutionnel dans le projet de Traité-Constitution", în ROSSI, Lucia Serena (ed.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de Traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 117-144.

ROVNÁ, Lenka şi WESSELS, Wolfgang (eds.), *EU constitutionalisation : from the Convention to the Constitutional Treaty 2002-2005. Anatomy, analysis and assessment*, Praga, Europeum Institute for European Policy, 2006.

RUBIO LLORENTE, Francisco, „Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 64, 2002, pp. 13-42.

SAURON, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne*, Paris, Gualino, 2007.

SCHMITT, Burkard, „The European Union and Armaments : Getting a bigger band for the Euro", *EU Security Studies Institute*, Chaillot Paper, no 63, 2003.

SCHÖNLAU, Justus, *Drafting the European Union Charter : Rights, Legitimacy and Process*, Londra, Palgrave-McMillan, 2005.

SCHWARZE, Jürgen, „Guest editorial : The Convention's Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 40, no 5, 2003, pp. 1037-1045.

SENDAGORTA, Fidel, *Europa entre dos luces : ¿declive o resurgimiento ?*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.

SHAW, Jo, HUNT, Jo şi WALLACE, Chloë, *Economic and Social Law of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007.

SIEBERSON, Stephen C., *Dividing lines between the European Union and its member states : The impact of the Treaty of Lisbon*, Haga, Asser Press, 2008.

SILVEIRA, Alessandra (ed.), *Tratado de Lisboa. Versão consolidada*, Lisabona, Quid Iuris Sociedade Editora, 2008.

SOBRINO HEREDIA, José Manuel, „Article I-28 – Le Ministre des Affaires Étrangères de l'Union", în BURGORGUE-LARSEN, Laurence, LEVADE, Anne şi PICOD, Fabrice (eds.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV "Architecture constitutionnelle"*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 365-383.

SOBRINO HEREDIA, José Manuel, „El Tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente", *Revista General de Derecho Europeo*, no 19, octombrie 2009.

SODUPE CORCUERA, Kepa, *La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales*, Leioa, UPV-EHU, 2005.

SOUTO PAZ, José Antonio, „Comentarios a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", *Revista del Poder Judicial*, no 61, 2001, pp. 63-85.

STORINI, Claudia, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

TEKIN, Funda şi WESSELS, Wolfgang, „Flexibility within the Lisbon Treaty : Trademark or Empty Promise ?", *EIPAScope*, no 1, 2008, pp. 1-7.

THYM, Daniel, „The New Institutional Balance of European Foreign Policy in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe", *Walter Hallstein Institut*, WHI Paper, no 12, 2003.

TRIANTAFYLLOU, Dimitri, *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004. Les choix clés de la Conférence intergouvernementale*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

URREA CORRES, Mariola, „El dilema de la Convención : la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no 14, ianuarie-aprilie 2003, pp. 265-280.

URREA CORRES, Mariola, „Mecanismos de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa", *Cuadernos Europeos de Deusto*, no 39, 2008, pp. 169-190.

VIDA FERNÁNDEZ, José, „El modelo social en la Constitución Europea : análisis presente y propuestas de futuro", *Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, EP 14/2004, aprilie 2004.

VIDAL-BENEYTO, José (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005.

VILÁ COSTA, Blanca, „El futuro de la «arquitectura» judicial europea : algunas reflexiones", în José VIDAL-BENEYTO (coord.), *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp. 229-245.

VITORINO, Antonio, „La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, no 1, 2001, pp. 27-64.

WALKER, Neil (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

WATHELET, Melchior, „La Charte des droits fondamentaux : un bon pas dans une course qui reste longue", în *Cahiers de Droit Européen*, no 5-6, 2000, pp. 585-593.

WEBER, Albrecht, „La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, no 64, 2002, pp. 79-97.

WEILER, Joseph. H.H., *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WESSELS, Wolfgang, „A «Saut constitutionnel» out of an intergovernmental trap ? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy", în Joseph H.H. WEILER şi Christopher EISGRUBER (eds.), *Altneuland : the EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, 2004, www.jeanmonnetprogram.org.

WHITMAN, Richard G., „Foreign, Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty : significant or cosmetic reforms ?", *University of Bath, Global Europe Papers*, no 1, 2008.

ZILLER, Jacques, *Il nuovo Trattato europeo*, Bolonia, Il Mulino, 2007.

ZILLER, Jacques, *The European Constitution*, Haga, Kluwer, 2005.

ZILMER-JOHNS, Lisbeth, „The Convention, the IGC and the great powers : the ESDP and new security threats", în PILEGAARD, Jess, *The Politics of European Security*, Copenhaga, Danish Institute for International Studies, 2004, pp. 55-81.

ZWAAN, Jaap W. de, JAANS, Jan A., NELISSEN, Frans A. şi BLOCKMANS, Steven (eds.), *The European Union : an Ongoing Process of Integration. Liber Amicorum Alfred E. Kellermann*, Haga, Asser Press, 2004.

***, „Karlsruhe has spoken : «Yes» to the Lisbon Treaty, but...", *Common Market Law Review*, vol. 46, no 4, 2009, pp. 1023-1033.

***, *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Colección Escuela Diplomática no 9, Madrid, Escuela Diplomática, AEPDIRI y BOE, 2005.

***, *The Treaty of Lisbon : implementing the institutional innovations*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, Egmont The Royal Institute for International Relations, Centre for European Reform, 2007.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ANEXĂ

Declarația de la Laeken despre viitorul Uniunii Europene, Consiliul European, 14-15 decembrie 2001

Viitorul Uniunii Europene

1. *Europa la răscruce*

De secole, popoare şi state au ridicat armele şi au purtat războaie pentru a prelua controlul asupra continentului european. Efectele destabilizatoare a două războaie sângeroase şi slăbirea poziţiei Europei în lume au dus la conştientizarea pe scară tot mai largă a faptului că numai pacea şi acţiunea concertată pot transpune în realitate visul unei Europe puternice, unite. La început au fost puse bazele unei comunităţi a oţelului şi a cărbunelui, pentru a alunga o dată pentru totdeauna demonii trecutului. Ulterior s-au adăugat alte activităţi economice, precum agricultura. În cele din urmă, s-au pus bazele unei adevărate pieţe comune pentru mărfuri, persoane, servicii şi capital, la care, din 1999, s-a alăturat moneda unică. La 1 ianuarie 2002, Euro va deveni realitatea de zi cu zi a mai bine de 300 de milioane de cetăţeni europeni.

Astfel, a luat fiinţă treptat Uniunea Europeană. Iniţial a fost mai degrabă o colaborare de ordin economic şi tehnic. Cu 20 de ani în urmă, odată cu primele alegeri pentru Parlamentul European, legitimitatea democratică a Comunităţii, care până la acea dată aparţinuse doar Consiliului, a fost considerabil întărită. În ultimii zece ani s-a trecut la construirea unei uniuni politice şi a fost stabilită cooperarea în domeniul politicii sociale, al ocupării forţei de muncă, azilului, imigraţiei, poliţiei, justiţiei, politicii externe şi al politicii comune de securitate şi apărare.

Uniunea Europeană este o poveste de succes. De aproape jumătate de secol, în Europa domneşte pacea. Alături de America de Nord şi Japonia, Uniunea este una dintre cele mai prospere trei zone ale lumii. Solidaritatea şi distribuţia echitabilă a beneficiilor dezvoltării economice au dus la creşterea considerabilă a nivelului de viaţă în regiunile mai slab dezvoltate ale Uniunii şi la dispariţia celor mai multe dezavantaje iniţiale.

După 50 de ani, Uniunea se află la o răscruce de drumuri, într-un moment în care este necesar să îşi redefinească existenţa. Momentul în care Europa va fi unită este aproape. Uniunea este gata să îşi deschidă porţile pentru mai bine de zece state, cu preponderenţă central- şi est-europene, închizând astfel unul dintre cele mai negre capitole din istoria Europei : al Doilea Război Mondial şi divizarea artificială care a urmat. Nu în ultimul rând, Europa este pe cale de a deveni o mare familie, fără vărsare de sânge, o adevărată transformare ce necesită o abordare diferită faţă de acum 50 de ani, când primele şase ţări au preluat iniţiativa.

Provocarea democratică

Uniunea trebuie să facă faţă la două provocări în acelaşi timp, una de ordin intern şi alta de ordin extern. Pe plan intern, instituţiile europene trebuie aduse mai aproape de cetăţeni. Nu există nici o îndoială că cetăţenii susţin obiectivele Uniunii, dar ei nu văd întotdeauna legătura dintre aceste obiective şi acţiunile de zi cu zi ale acesteia. Cetăţenii îşi doresc instituţii flexibile şi bine structurate şi, în primul rând, mai eficiente şi mai transparente. Mulţi cetăţeni se aşteaptă ca Uniunea să se implice mai degrabă în rezolvarea problemelor cu care ei se confruntă direct, decât să intervină, până în cel mai mic amănunt, în probleme care, dată fiind natura lor, au fost mai degrabă lăsate în sarcina reprezentanţilor aleşi ai statelor membre şi ai regiunilor, intervenţie percepută adesea ca o ameninţare la identitatea lor. Mai mult, cetăţenii cred că deciziile se iau prea des fără implicarea lor şi se pronunţă pentru o abordare mai democratică.

Noua poziţie a Europei într-o lume aflată în plin proces de globalizare

În schimb, dincolo de graniţele sale, Uniunea Europeană se confruntă cu schimbările rapide ale unei lumi aflate în plin proces de globalizare. După căderea Zidului Berlinului, ne aşteptam cu toţii la o lungă perioadă de stabilitate, fără conflicte, bazată pe respectarea drepturilor omului. După doar câţiva ani, aceasta nu mai poate fi o certitudine. Ne-am trezit brusc, odată cu evenimentele din 11 septembrie. Forţele opozante încă nu au dispărut: fanatismul religios, naţionalismul etnic, rasismul şi terorismul sunt în creştere, iar conflictele regionale, sărăcia şi subdezvoltarea continuă să le alimenteze.

Care este rolul Europei în această lume schimbată? Nu are Europa, acum când este, în sfârşit, unită, un rol de lider într-o nouă ordine mondială, rolul unei puteri capabile să aibă un efect stabilizator oriunde în lume şi în acelaşi timp să reprezinte un model de urmat pentru multe ţări şi popoare? Europa este continentul valorilor umane, al Cartei Magna, al Declaraţiei Drepturilor Omului, al Revoluţiei Franceze şi al căderii Zidului Berlinului; continentul libertăţii, al solidarităţii şi, mai presus de orice, al diversităţii traduse prin respectul pentru alte limbi, culturi şi tradiţii. Uniunea Europeană are la bază democraţia şi drepturile omului. De aceea, Uniunea este deschisă doar ţărilor care împărtăşesc valorile fundamentale, precum alegerile libere, respectul pentru minorităţi şi pentru litera legii.

Acum, când Războiul Rece s-a încheiat, când trăim într-o lume aflată în plin proces de globalizare, dar totuşi atât de fragmentată, Europa trebuie să îşi asume responsabilităţile ce îi revin în guvernarea globalizării. Rolul pe care trebuie să îl joace este acela al unei puteri care luptă împotriva violenţei, a terorii, a fanatismului şi care nu rămâne indiferentă la nedreptăţile cu care lumea se confruntă astăzi. Pe scurt, o putere care vrea să schimbe cursul evenimentelor internaţionale în aşa fel încât printre beneficiari să se regăsească nu doar ţările bogate, ci şi cele sărace. O putere aflată în căutarea unui cadru moral pe care să se bazeze un proces de globalizare ancorat în principiile solidarităţii şi ale dezvoltării durabile.

Aşteptările cetăţenilor europeni

O Europă democratică, angajată global, respectă întocmai aşteptările cetăţenilor. Au existat apeluri publice frecvente pentru întărirea rolului UE în ceea ce priveşte justiţia, securitatea, acţiunile împotriva criminalităţii transfrontaliere, controlul migraţiei, problemele cu care se confruntă azilanţii şi refugiaţii ce provin din zone de conflict. Cetăţenii îşi doresc rezultate în ceea ce priveşte politicile salariale, combaterea sărăciei şi a excluderii sociale, precum şi coeziunea economică şi socială. Ei vor o abordare comună în soluţionarea problemelor ridicate de poluarea mediului, de schimbările de climă, de siguranţa alimentară, pe scurt, toate problemele transnaţionale

care, simt ei instinctiv, pot fi abordate numai lucrând împreună. De asemenea, ei își doresc să vadă Europa mai puternic implicată în domeniul afacerilor externe, al securității și apărării, cu alte cuvinte, ei așteaptă acțiuni de o mai mare amploare și mai bine coordonate, care să permită soluționarea problemelor apărute în Europa și în lume.

În același timp, cetățenii cred că Uniunea are un comportament birocratic în numeroase alte domenii. În ceea ce privește coordonarea mediului economic, financiar și fiscal, subiectul principal trebuie să îl reprezinte continuarea proceselor specifice pieței interne și a celor care privesc moneda unică, fără a defavoriza individualitatea vreunuia dintre statele membre.

Majoritatea diferendelor naționale sau regionale își au rădăcina în istorie sau în tradiție. Numărul lor poate crește oricând. Cu alte cuvinte, pentru cetățeni, buna guvernare se traduce prin apariția de noi oportunități, și nu prin impunerea de viitoare restricții. Ceea ce ei așteaptă sunt mai multe rezultate, răspunsuri prompte la probleme concrete, și nu un superstat european sau instituții interesate de uniformizarea societății europene.

Pe scurt, cetățenii cer o abordare comunitară clară, transparentă, eficientă, asupra căreia să se exercite un control democratic, care să ducă la crearea unei Europe reprezentând un exemplu pentru restul lumii. O abordare care să ofere rezultate concrete în ce privește crearea de locuri de muncă, îmbunătățirea calității vieții, reducerea infracționalității, educația și serviciile medicale de calitate. Nu este nici un dubiu că pentru acestea Europa trebuie să urmeze calea reînnoirii și a reformei.

2. *Provocări și reforme într-o uniune reînnoită*

Uniunea trebuie să devină mai democratică, mai transparentă și mai eficientă. Trebuie, de asemenea, să răspundă la trei provocări majore: aducerea cetățenilor, în primul rând a tinerilor, mai aproape de modelul și de instituțiile europene, organizarea politicii și a spațiului politic european, într-o Uniune lărgită, și transformarea Uniunii într-un factor de stabilitate și într-un model de urmat, dată fiind noua arhitectură multipolară a lumii. Abordarea acestor provocări ridică o serie de întrebări specifice.

O mai bună împărțire și definire a competențelor în interiorul Uniunii Europene

Cetățenii au deseori așteptări legate de Uniunea Europeană, care nu sunt întotdeauna confirmate. Pe de altă parte, ei au uneori impresia că Uniunea se implică prea mult în domenii în care, de fapt, prezența ei nu este esențială. De aceea, devine foarte importantă clarificarea, simplificarea și ajustarea împărțirii competențelor între Uniune și statele membre, în lumina noilor provocări la care Uniunea trebuie să răspundă. Aceasta poate duce în aceeași măsură la reatribuirea unor îndatoriri statelor membre, dar și la încredințarea unor noi misiuni Uniunii sau la extinderea actualelor puteri pe care Uniunea le deține, având tot timpul în vedere egalitatea care există între statele membre și solidaritatea ce le unește.

Prima serie de întrebări care trebuie ridicate se referă la modul în care se poate asigura transparența în ceea ce privește împărțirea competențelor. Putem realiza astfel o distincție clară între trei tipuri de competențe: competențe exclusive ale Uniunii, competențe ale statelor membre și competențe pe care Uniunea și statele membre le împart? La ce nivel pot fi exercitate în cel mai eficient mod competențele? Cum se va putea aplica principiul subsidiarității? Și nu ar trebui specificat că toate prerogativele care nu au fost atribuite Uniunii prin tratate rămân exclusiv în sfera de competență a statelor membre? Care vor fi consecințele acestei decizii?

Următoarea serie de întrebări ar trebui să aibă ca obiectiv, din perspectiva acestui nou cadru și numai respectând *acquis*-ul comunitar, identificarea necesității reorganizării sistemului de

competenţe. Ne pot ghida aşteptările cetăţenilor în acest sens? Ce misiuni vor fi acordate Uniunii? Şi, viceversa, ce atribuţii ar trebui să rămână la nivelul statelor membre? Ce amendamente trebuie aduse Tratatului în privinţa politicilor? Spre exemplu, ar trebui dezvoltată o politică externă şi de apărare comună mai coerentă? Ar trebui revizuite Misiunile Petersburg? Ne dorim o abordare mai bine integrată în ceea ce priveşte cooperarea în domeniul poliţienesc şi judiciar? Cum poate fi întărită coordonarea în domeniul politicilor economice? Cum putem intensifica cooperarea în domenii ca cel al reintegrării sociale, al mediului, al sănătăţii, al securităţii alimentare? Dar atunci activităţilte administrative de zi cu zi şi procesul de implementare a politicilor Uniunii nu ar trebui încredinţate în mai mare măsură statelor membre sau, acolo unde constituţiile prevăd astfel, regiunilor?

Nu ar fi atunci necesare garanţii că sferele lor de competenţă nu vor fi afectate? Nu în ultimul rând, trebuie să ne întrebăm dacă nu cumva redefinirea competenţelor nu va conduce la o creştere mascată a atribuţiilor Uniunii sau la violarea unor domenii ce ţin exclusiv de competenţa statelor membre sau a regiunilor, în cazul în care legea stipulează astfel. În acelaşi timp, cum putem să ne asigurăm că dinamica europeană nu va suferi întreruperi? De asemenea, în viitor, Uniunea trebuie să continue să aibă capacitatea de a reacţiona la noi provocări şi procese de dezvoltare şi trebuie să fie capabilă să exploreze noi strategii. Ar trebui, în acest scop, revizuite articolele 95 şi 308 ale Tratatului din prisma *acquis*-ului jurisprudenţial?

Simplificarea instrumentelor Uniunii

Atribuirea competenţelor nu este singura întrebare importantă. Natura acţiunilor Uniunii şi ce instrumente ar trebui ea să folosească sunt teme la fel de importante. Amendamentele succesive la Tratat au generat, de fiecare dată, o proliferare a instrumentelor, iar directivele au evoluat gradual către un pachet legislativ din ce în ce mai detaliat. De aceea, întrebarea-cheie este dacă nu ar trebui ca instrumentele variate care se află la îndemâna Uniunii să fie mai bine definite şi dacă numărul lor nu ar trebui redus.

Cu alte cuvinte, ar trebui introdusă o distincţie între măsurile legislative şi cele executive? Ar trebui redus numărul instrumentelor legislative: regulile direct aplicabile, legislaţia cadru şi instrumentele fără caracter obligatoriu (opinii, recomandări, coordonare deschisă)? Este sau nu de dorit să se recurgă tot mai frecvent la legislaţia-cadru, care conferă statelor membre un spaţiu de manevră mult mai larg pentru atingerea obiectivelor strategice? Pentru care domeniu de competenţă sunt coordonarea deschisă şi recunoaşterea reciprocă cele mai potrivite instrumente? Poate rămâne principiul proporţionalităţii punctul de plecare?

Mai multă democraţie, transparenţă şi eficienţă în Uniunea Europeană

Legitimitatea Uniunii Europene derivă din valorile democratice pe care le promovează, din obiectivele către care se îndreaptă şi din instrumentele şi competenţele pe care le posedă. Totuşi, legitimitatea proiectului european derivă şi din existenţa instituţiilor democratice, transparente şi eficiente. Parlamentele naţionale contribuie şi ele la legitimizarea proiectului european. Declaraţia privind viitorul Uniunii Europene, anexată Tratatului de la Nisa, a punctat nevoia examinării rolului pe care parlamentele naţionale îl au în procesul de integrare europeană. Într-un cadru mai general, se pune problema iniţiativelor pe care le putem lua în vederea dezvoltării unui spaţiu public european.

De aceea, prima întrebare este cum putem mări legitimitatea democratică şi transparenţa actualelor instituţii, întrebare valabilă pentru toate cele trei instituţii.

Cum pot fi sporite autoritatea şi eficienţa Comisiei? Cum ar trebui numit preşedintele Comisiei: de către Consiliul European, de către Parlamentul European, sau ar trebui să fie ales direct de către cetăţeni? Ar trebui întărit rolul Parlamentului European? Ar trebui extins sau nu

dreptul de codecizie? Ar trebui revizuit sau nu procedeul prin care sunt aleşi membrii Parlamentului European? Ar trebui create circumscripţii electorale europene sau circumscripţiile ar trebui să fie în continuare determinate la nivel naţional? Este posibilă o combinare a celor două sisteme? Ar trebui să fie întărit rolul Consiliului? Consiliul ar trebui să îşi exercite în aceeaşi manieră atribuţiile legislative şi executive? Având în vedere nevoia de transparenţă, ar trebui ca reuniunile Consiliului, cel puţin în ceea ce priveşte capacitatea lui legislativă, să fie publice? Ar trebui ca cetăţenii să aibă un acces mai larg la documentele Consiliului? Şi, în final, cum ar trebui asigurate echilibrul şi controlul reciproc între instituţii?

O a doua întrebare, care se leagă tot de legitimitatea democratică, se referă la rolul parlamentelor naţionale. Ar trebui ele reprezentate de o nouă instituţie care să funcţioneze alături de Consiliu şi de Parlamentul European? Ar trebui să joace vreun rol în ce priveşte acţiunile la nivel european în care Parlamentul European nu are nici o competenţă? Ar trebui ele să se concentreze pe împărţirea competenţelor între Uniune şi Statele Membre, spre exemplu prin verificarea preliminară a respectării principiului subsidiarităţii?

O a treia întrebare are în vedere modul în care poate fi îmbunătăţită eficienţa procesului de decizie şi capacitatea de lucru a instituţiilor într-o Uniune cu aproape 30 de state membre. Cum va putea Uniunea să îşi definească mai eficient obiectivele şi prioritățile şi să asigure o mai bună implementare a lor? Este nevoie de mai multe decizii luate cu majoritate calificată? Cum poate fi simplificată şi accelerată procedura de codecizie dintre Consiliu şi Parlamentul European? Ce se poate spune despre conducerea prin rotaţie a Preşedinţiei Uniunii la fiecare şase luni? Care este rolul viitor al Parlamentului European? Care este rolul şi care este structura viitoarelor reuniuni ale Consiliului? Cum ar trebui sporită coerenţa politicii externe a Uniunii? Cum ar trebui întărit procesul de cooperare dintre Înaltul Reprezentant şi membrul Comisiei responsabil cu Politica Externă şi de Securitate Comună? Ar trebui extinsă reprezentarea Uniunii în forurile internaţionale?

Către o Constituție pentru cetățenii europeni

Uniunea Europeană are în acest moment patru tratate, care stipulează obiectivele, puterile şi instrumentele de implementare a politicilor. Pentru o mai mare transparenţă, simplificarea este esenţială.

Patru seturi de întrebări apar în acest context. Primele au în vedere simplificarea actualelor tratate fără a le schimba conţinutul. Ar trebui, în acest sens, revizuită distincţia care se face între Uniune şi Comunităţi? Ce se va întâmpla cu cei trei piloni?

Apar întrebări asupra modului de reorganizare a tratatelor. Ar trebui făcută o distincţie între Tratatul de bază şi alte prevederi ale acestuia? Această distincţie ar trebui să implice o separare a textelor? Pot aceste acţiuni duce la o distincţie între amendamentul şi procedurile de ratificare pentru Tratatul de bază, pe de o parte, şi pentru celelalte prevederi ale lui, pe de altă parte? De asemenea, s-ar putea pune problema includerii Cartei Drepturilor Fundamentale în Tratatul de bază şi a aderării Comunităţii Europene la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului.

Întrebarea finală este dacă această simplificare şi reorganizare nu va duce, pe termen lung, la adoptarea unui text constituţional în cadrul Uniunii. Care ar putea fi caracteristicile principale ale unei astfel de Constituţii? Care ar putea fi valorile către care nutreşte Uniunea, drepturile fundamentale şi obligaţiile cetăţenilor ei, relaţiile dintre statele membre?

3. *Convocarea unei convenții privind viitorul Europei*

Pentru a pregăti drumul către următoarea Conferinţă Interguvernamentală într-o manieră completă şi transparentă, Consiliul European a decis să convoace o Convenţie în componenţa căreia să se regăsească principalele părţi implicate în dezbaterea despre viitorul Uniunii. În lumina celor de

mai sus, va rămâne la latitudinea Convenţiei să reflecteze la problemele-cheie legate de dezvoltarea viitoare a Uniunii şi să identifice diferitele răspunsuri posibile.

Consiliul European l-a numit pe domnul V. Giscard d'Estaing ca preşedinte al Convenţiei, iar pe domnul G. Amato şi pe domnul J.L. Dehaene, ca vicepreşedinţi.

Componenţa

Pe lângă preşedinte şi vicepreşedinte, Convenţia va fi compusă din 15 reprezentanţi ai şefilor de stat sau de guvern ai statelor membre (câte unul din fiecare stat membru), 30 de membri ai parlamentelor naţionale (câte doi din fiecare stat membru), 16 membri ai Parlamentului European şi doi reprezentanţi ai Comisiei. Ţările candidate vor fi implicate în totalitate în dezbaterile Convenţiei. Ele vor fi reprezentate în acelaşi mod ca statele membre (un reprezentant al guvernului şi doi membri ai parlamentului naţional) şi vor putea să ia parte la dezbateri, dar fără a putea împiedica consensul la care pot ajunge statele membre.

Membrii Convenţiei pot fi înlocuiţi de membri provizorii doar dacă nu sunt prezenţi. Membrii provizorii vor fi desemnaţi în aceeaşi manieră ca şi membrii permanenţi.

Prezidiul Convenţiei va fi compus din preşedintele Convenţiei, vicepreşedinţi şi nouă membri dintre membrii Convenţiei (reprezentanţii tuturor guvernelor care trebuie să exercite preşedinţia Consiliului pe perioada Convenţiei, doi reprezentanţi ai parlamentelor naţionale, doi reprezentanţi ai Parlamentului European şi doi reprezentanţi ai Comisiei).

Din Convenţie mai fac parte trei reprezentanţi ai Comitetului Economic şi Social împreună cu trei reprezentanţi ai Comitetului Regiunilor (aceştia vor fi numiţi de către Comitetul Regiunilor urmând a reprezenta oraşele, regiunile şi, respectiv, regiunile cu puteri legislative), precum şi Avocatul European al Poporului. Aceştia vor avea calitatea de observatori. Preşedintele Curţii de Justiţie şi cel al Curţii Europene de Conturi pot fi invitaţi de către Prezidiu, dacă doresc să se adreseze Convenţiei.

Durata dezbaterilor

Convenţia va avea întrunirea inaugurală pe 1 martie 2002, când va numi Prezidiul şi va adopta regulile de procedură. Lucrările se vor încheia după un an, moment în care preşedintele Convenţiei trebuie să prezinte rezultatele dezbaterii în faţa Consiliului European.

Metodele de lucru

Preşedintele va pregăti terenul pentru deschiderea dezbaterilor Convenţiei, trasând concluziile dezbaterilor publice. Prezidiul va coordona şi va oferi Convenţiei o bază de lucru iniţială.

Prezidiul se poate consulta cu membri şi experţi ai Comisiei cu privire la orice aspect tehnic pentru care consideră că este necesară o analiză. De asemenea, poate constitui grupuri ad-hoc de lucru.

Consiliul va fi informat asupra progresului lucrărilor Convenţiei. Preşedintele Convenţiei va susţine o prezentare asupra progresului lucrărilor cu ocazia fiecărei întruniri a Consiliului European, ceea ce va oferi şefilor de stat şi guvern posibilitatea de a-şi exprima în mod direct punctele de vedere.

Convenţia se va întâlni la Bruxelles. Dezbaterile Convenţiei şi toate documentele ei oficiale vor fi publice. Convenţia va lucra în cele 11 limbi de lucru ale Uniunii.

Documentul final

Convenţia va avea în vedere diferite teme. Va elabora un document final care poate conţine inclusiv opinii diferite, indicând nivelul de susţinere pe care ele l-au întrunit, sau recomandări, când se ajunge la consens.

Alături de rezultatele dezbaterilor naţionale despre viitorul Uniunii, documentul final va oferi un punct de plecare pentru dezbaterile ce vor avea loc în cadrul Conferinţei Interguvernamentale, care va lua deciziile finale.

Forumul

Pentru ca dezbaterea să fie completă şi să implice toţi cetăţenii, un forum va fi deschis pentru organizaţii ce reprezintă societatea civilă (parteneri sociali, lumea afacerilor, organizaţii neguvernamentale, mediu academic etc.). Va avea forma unei reţele de organizaţii structurate care va primi informaţii în mod regulat despre lucrările Convenţiei. Contribuţiile lor vor fi luate în considerare în timpul dezbaterii. Aceste organizaţii pot fi audiate sau consultate în probleme specifice, pe baza procedurilor care vor fi stabilite de Prezidiu.

Secretariatul

Prezidiul va fi asistat de Secretariatul Convenţiei, care va fi pus la dispoziţie de Secretariatul General al Consiliului şi va putea include experţi ai Comisiei şi ai Parlamentului European.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

COLLEGIUM

Politici publice şi integrare europeană

au apărut:

Alina Mungiu-Pippidi, Sorin Ioniţă (coord.) – *Politici publice. Teorie şi practică*
Luciana Alexandra Ghica, Marian Zulean (coord.) – *Politica de securitate naţională. Concepte, instituţii, procese*
Florin Bondar (coord.) – *Politici publice şi administraţie publică*
Elinor Ostrom – *Guvernarea bunurilor comune. Evoluţia instituţiilor pentru acţiunea colectivă*
Mihai Păunescu (coord.) – *Management public în România*
Iordan Gheorghe Bărbulescu – *Procesul decizional în Uniunea Europeană*
Claudiu Crăciun, Paul E. Collins (coord.) – *Managementul politicilor publice. Transformări şi perspective*
Iordan Gheorghe Bărbulescu, Daniela Răpan – *Dicţionar explicativ trilingv al Uniunii Europene / Trilingual Dictionary of the European Union / Dictionnaire explicatif de l'Union Européenne*
Mirela Cerkez (coord.) – *Evaluarea programelor şi politicilor publice. Teorii, metode şi practici*
Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (coord.) – *Dicţionar de politici publice*
Dusan Sidjanski – *Viitorul federalist al Europei. Comunitatea Europeană de la origini la Tratatul de la Lisabona*
Jean-Luc Sauron – *Curs de instituţii europene. Puzzle-ul european*
William N. Dunn – *Analiza politicilor publice. O introducere*
Radu Nicolae – *Corupţia şi politicile anticorupţie*
Şerban Cerkez – *Grupurile de interese şi politicile publice*
Diana-Camelia Iancu – *Uniunea Europeană şi administraţia publică*
Cristian Vlădescu, Cristian Bușoi – *Politici de sănătate în Uniunea Europeană*
Francisco Aldecoa Luzárraga, Mercedes Guinea Llorente – *Europa viitorului. Tratatul de la Lisabona*

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

www.polirom.ro

Redactor: Alina Radu
Coperta: Laurenţiu Midvichi
Tehnoredactori: Luminiţa Păun, Gabriela Gheţău

Bun de tipar: mai 2011. Apărut: 2011
Editura Polirom, B-dul Carol I nr. 4 • P.O. BOX 266
700506, Iaşi, Tel. & Fax: (0232) 21.41.00; (0232) 21.41.11;
(0232) 21.74.40 (difuzare); E-mail: office@polirom.ro
Bucureşti, Splaiul Unirii nr. 6, bl. B3A, sc. 1, et. 1,
sector 4, 040031, O.P. 53 • C.P. 15-728
Tel.: (021) 313.89.78; E-mail: office.bucuresti@polirom.ro

Tiparul executat la Tipografia LIDANA, Suceava
Tel. 0230/517.518, 206147; Fax: 0230/206.268

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2011/3287

3.95

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY